



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IH  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER

**THALITA ARAÚJO RIBEIRO**

**O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) NO FEDERALISMO  
BRASILEIRO DO SÉCULO XXI**

BRASÍLIA – DF  
2013

**THALITA ARAÚJO RIBEIRO**

**O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) NO FEDERALISMO  
BRASILEIRO DO SÉCULO XXI**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, sob a orientação do Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador.

BRASÍLIA – DF  
2013

**FOLHA DE APROVAÇÃO**  
**THALITA ARAÚJO RIBEIRO**

**O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) NO FEDERALISMO  
BRASILEIRO DO SÉCULO XXI**

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado ao Departamento de  
Serviço Social da Universidade de  
Brasília como requisito parcial para a  
obtenção do título de Bacharel em  
Serviço Social.

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/ 2013

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador (SER - UnB)**  
(Orientador)

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Sandra Oliveira Teixeira**  
(Membro interno do SER - UnB)

---

**Assistente Social Ma. Nathalia Eliza de Freitas**  
(Membro externo do SER- UnB)

**“A liberdade sem proteção pode levar a pior da servidão: a da necessidade.”**

**Castel (1998, p. 44)**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, pelas graças e bênçãos de cada dia.

Aos meus pais, Clênia e Rogério, meu porto seguro, que com amor incondicional me ensinaram a esperar, acreditar e nunca desistir!

Aos meus irmãos, Vinícius e Vitor, pelo apoio.

A Vó Nina e Vô Clóves, por me ensinarem o valor da fé.

A Vó Augusta, por ser minha melhor distração.

A todos os meus tios e tias, que me acolheram em Brasília, por me oferecerem o seu melhor.

As minhas comadres e compadres, pela compreensão.

Aos meus afilhados, por serem essenciais.

Ao padrinho Nilson e madrinhas Cleusa e Cláudia, pela confiança.

A Larissa e Gustavo, aqui representando os demais primos, pelas melhores risadas.

A D. Sandra, Sr. Ismael, Aninha e Victor, pelo carinho e incentivo.

Aos meus grandes amigos: Ana Paula, Angélica, Flaviana, Gleici, Isadora, Jéssika, Joubert Thiago e Rafael, pelo companheirismo, embora distantes nunca estiveram ausentes.

As minhas amigas-irmãs: Ângela, Flávia, Fernanda, Patrícia e Talita, pela preocupação e cumplicidade de todos os dias.

A todos os mestres e doutores do SER/UnB que tanto acrescentaram para o meu crescimento intelectual.

Ao GESST, pela oportunidade da pesquisa científica e em especial por uma maior aproximação dos estudos sobre as políticas sociais e orçamento público.

A Professora Dra. Sandra e a Ma. Nathalia Eliza, pela gentileza com que aceitaram participar dessa banca.

Ao meu querido professor, orientador e amigo Dr. Evilasio Salvador, pela partilha do saber, paciência, dedicação, conselhos e tantas oportunidades.

E a todos aqueles que direta ou indiretamente somaram para a realização de mais este sonho, o meu muito obrigada!

## RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso analisa o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no federalismo brasileiro do século XXI. Para tanto, foram consideradas as bases legais que institucionalizaram a assistência social como política pública, bem como, os contextos históricos e gastos orçamentários das três esferas da federação no período de 2004 a 2012. A necessidade de reconhecimento da assistência social como direito social e a garantia ao acesso aos serviços socioassistenciais por aqueles que dela necessitarem sinalizam para uma realidade que tende a se afastar de concepções historicamente construídas. Deliberado pela IV Conferência Nacional de Assistência Social de 2003, a implementação do SUAS é colocada como atual desafio para a política de assistência social, visto a proposta de que seja um sistema descentralizado e participativo. O SUAS é orientado por princípios estabelecidos pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), considerados na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e é organizado pela Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Esta monografia estudou a política de assistência social inserida no atual regime federativo em vigor no país, o que possibilitou compreender a organização desta política social no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e municípios, enfatizando as atribuições e competências destes entes federados na gestão, financiamento e execução benefícios, serviços, programas e projetos. O trabalho conclui que os princípios da descentralização político-administrativa e da gestão compartilhada entre os entes da federação, que orienta a política de assistência social na PNAS e na NOB/SUAS, não têm sido implementados da forma esperada, pois a análise dos dados orçamentários disponíveis da política de assistência social revela a insuficiência de recursos para os serviços socioassistenciais na esfera dos municípios para estruturar o SUAS e um decréscimo nos recursos alocados pelos estados. Em que pese o aumento proporcional dos recursos orçamentários nos municípios para a política de assistencial social, sobretudo, na prestação de serviços socioassistenciais, em muitos municípios inexistente gasto mínimo orçamentário, o que obriga esta política social a disputar recursos com outras prioridades no âmbito do fundo público municipal.

Palavras chave: assistência social, SUAS, federalismo, gastos orçamentários.

## **ABSTRACT**

This work analyzes the course completion Unified Social Assistance System (SUAS) in Brazilian federalism XXI century. Therefore, we considered the legal bases that institutionalized social policy as well as the historical contexts and budgetary costs of the three levels of the federation in the period 2004-2012. The recognition of the need for social care as a social right and ensuring access to social assistance services for those who need it point to a reality that tends to move away from conceptions historically constructed. Decided by the Fourth National Conference on Social Welfare, 2003, the implementation of SUAS is placed as a current challenge for social welfare policy, since the proposal is that a decentralized and participatory. The SUAS is guided by principles established by the Organic Law of Social Welfare ( Invalidity ) , considered in the National Social Assistance ( PNAS ) and is organized by the Standard Operating Base (NOB / SUAS) . This thesis studied the social assistance policy in the current federal regime entered into force in the country , which enabled us to understand the organization of social policy within the Union, States, Federal District and municipalities, emphasizing the duties and responsibilities of these federal agencies in the management, financing and implementation benefits, services, programs and projects. The paper concludes that the principles of political and administrative decentralization and management shared among federal agencies, which guides the social assistance policy in PNAS and NOB / SUAS, have not been implemented as expected, because the analysis of budget data available from the social assistance policy reveals the inadequacy of resources for social assistance services in the sphere of the municipalities for the SUAS structure and a decrease in resources allocated by the states. Despite the increasing proportion of budgetary resources in the municipalities for social assistance policy, especially in the provision of social assistance services in many municipalities nonexistent minimum spending budget, which requires that social policy resources to compete with other priorities in the background municipal public.

**Keywords:** social assistance, SUAS, federalism, budget expenditures.

## **LISTA DE QUADROS**

<b>QUADRO 1</b> Serviços de Proteção Social, conforme o SUAS.....	36
<b>QUADRO 2</b> Distribuição de competências específicas e comuns dos entes federados, em relação à Assistência Social.....	45
<b>QUADRO 3</b> Legislações que compõe o ciclo orçamentário.....	50
<b>QUADRO 4</b> Descrição e fórmula dos pisos para transferências de recursos.....	57



## **LISTA DE TABELAS**

<b>TABELA 1</b>	Receitas e despesas do Orçamento da Seguridade Social 2005 a 2012.....	54
<b>TABELA 2</b>	Participação da Assistência Social no Orçamento da Seguridade Social.....	61
<b>TABELA 3</b>	Transferências da união para estados e municípios.....	63
<b>TABELA 4</b>	Gastos de assistência social por esfera de governo.....	65
<b>TABELA 5</b>	Participação da União, Estados e municípios em termos percentuais.....	66
<b>TABELA 6</b>	Participação dos recursos para serviços, programas e projetos de assistência social.....	67

## **LISTA DE GRÁFICO**

<b>GRÁFICO 1</b> Gastos com assistência social por cada esfera de governo 2002 a 2009.....	68
--	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BF — Bolsa Família  
BPC — Benefício de Prestação Continuada  
CIT — Comissão Inter Gestora  
CF — Constituição Federal  
CMAS — Conselho Municipal de Assistência Social  
CNAS — Conselho Nacional de Assistência Social  
CRAS — Centro de Referência de Assistência Social  
CREAS — Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
DRU — Desvinculação dos Recursos da União  
FUNABEM — Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor  
FNAS — Fundo Nacional de Assistência Social  
ID SUAS — Índice de Desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social  
IGD PBF— Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família  
IGD SUAS — Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social  
IGP-DI — Índice Geral de Preços — Disponibilidade Interna  
INSS — Instituto Nacional do Seguro Social  
IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPI — Imposto sobre Produtos Industrializados  
IPTU — Imposto Predial e Territorial Urbano  
IPVA — Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores  
IR — Imposto de Renda  
IRPF — Imposto de Renda de Pessoa Física  
IRPJ — Imposto de Renda de Pessoa Jurídica  
ITBI — Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis *Inter Vivos*  
ITR — Imposto Territorial Rural  
LA — Liberdade Assistida  
LBA — Legião Brasileira de Assistência  
LOA — Lei Orçamentária Anual  
LOAS — Lei Orgânica da Assistência Social  
LDO — Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LRF — Lei de Responsabilidade Fiscal  
PNAS — Política Nacional de Assistência Social

PETI— Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PSB — Proteção Social Básica

PSC — Prestação de Serviços à Comunidade

PSE — Proteção Especial Social

MDS — Ministério do Desenvolvimento Social

MUNIC — Pesquisa de Informações básicas municipais

NOB/SUAS — Norma Operacional Básica/ Sistema Único de Assistência Social

SINCOV — Sistema de Convênios do Governo Federal

SUAS — Sistema Único de Assistência Social

STN — Secretaria do Tesouro Nacional

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	14
Procedimentos metodológicos.....	22
Capítulo 1- Federalismo, orçamento e políticas sociais.....	25
1.1 Federalismo nos períodos históricos do Brasil destacando a política social.....	25
1.2 Financiamento orçamentário no contexto da Federação .....	30
1.3 Breve resgate histórico da política de assistência social .....	32
Capítulo 2 - O SUAS e as novas responsabilidades dos entes subnacionais .....	36
2.1 A Origem do SUAS e a descentralização dos serviços socioassistenciais.....	36
2.2. Gestão do SUAS.....	39
2.3 Financiamento do SUAS.....	46
Capítulo 3- O orçamento da assistência social: União, Estados, DF e municípios.....	53
3.1 O orçamento da seguridade social na CF de 1988 .....	53
3.2 Comportamento orçamentário da assistência social de 2004 a 2012: a análise dos dados .....	60
3.3 Limites estruturais para o cofinanciamento da assistência social .....	68
5- CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	73
6- REFERÊNCIAS.....	75
7- ANEXO.....	80

## INTRODUÇÃO

A assistência social, ao ser reconhecida como direito social, pelos marcos legais da Constituição Federal (CF) de 1988, juntamente com a saúde e a previdência social e, assim sendo, compondo a seguridade social, traz como desafio dar respostas às carências sociais da população brasileira.

Historicamente o trato à questão social foi destituído do olhar de direito social e dever do Estado. No Brasil a política social dos anos 1930 ocorre por meio dos direitos e dos benefícios associados à inserção ao mercado de trabalho, uma vez que quem poderia ter acesso a esses eram somente os que contribuíam para a previdência social (ARRETCHE, 2011). Ainda que no país não predominasse a generalização da condição salarial com a exclusão de maior parte da população economicamente ativa das relações de trabalho formais.

Nesse sentido, Santos (1987) formulou a expressão “Cidadania Regulada” para caracterizar o período anterior a CF de 1988, o que reforçou a estrutura de desigualdades sociais do país: cidadãos estratificados em categorias profissionais, benefícios desiguais. Para o autor, o estatuto da cidadania era válido apenas aos trabalhadores que tinham ocupações regulamentadas em lei. Os restantes eram “pré-cidadãos”, ou seja, um contingente representativo de trabalhadores urbanos como os autônomos e empregados domésticos, ou ainda, os trabalhadores rurais.

Para Boschetti (2003) a assistência social encontrou dificuldades para se afirmar como direito do cidadão e enquanto política social. Essas dificuldades perpassaram pela intencionalidade de manutenção da compreensão e das ações sob a lógica clientelista, paternalista, articuladas com moralismo. E também, pelo conflito entre assistência social e as formas de organização social do trabalho.

A CF de 1988, além de reconhecer a assistência social como política social integrante da seguridade social, define que suas ações devem ser voltadas a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social e seus objetivos devem ser pautados na proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; no amparo às crianças e adolescentes carentes; na promoção da integração ao mercado de trabalho; na habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e na promoção de sua integração à vida comunitária e, na garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção, ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988).

O artigo 204 da CF de 1988 dispõe como as ações da assistência social serão organizadas. Para tanto, as ações serão realizadas com o recurso da seguridade social, discriminados no art. 195, além de contar com outras fontes de custeio. Segundo este mesmo artigo, essas ações se pautarão pela diretriz da descentralização político-administrativa, evidenciando que cabe aos estados e municípios, bem como às entidades beneficentes e de assistência social, a execução dos programas. E, fica a cargo da esfera federal, a coordenação e normas gerais dessa política. Além disso, se encontra disposto na CF que o processo de organização das ações deve contar com a participação da população, por meio de conselhos e outras organizações representativas a fim de que colaborem tanto no processo de formulação da política, como no controle das ações em todos os níveis, ou seja, compete à sociedade fazer o controle social. (BRASIL, 1988).

A primeira regulamentação da assistência social, após a CF de 1988, ocorreu por meio da Lei 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada no contexto do governo Itamar Franco, que dispõe sobre diretrizes e princípios pelos quais devem nortear o orçamento, as ações e a gestão de tal política. Embora reconhecida constitucionalmente, as primeiras legislações que demarcavam a política de assistência social encontraram dificuldades de legitimação, exemplo disso foi quando o Presidente Fernando Collor de Melo vetou a chamada de primeira LOAS, anterior a de 1993.

Para Couto (2008), a aprovação da LOAS, em 1993, foi fruto de reivindicações e também como resposta ao Ministério Público que ameaçava mover processo contra à União pelo descuido com a área social. Somente a aprovação da LOAS não foi suficiente para se fazer cumprir o que ela determinava. Exemplo disso foi a criação do Fundo Nacional de Assistência social (FNAS), que apesar da legislação determinar sua criação em 180 dias, isto só se deu em 1996 e, apenas no ano 2000 foi que a assistência social se torna um função orçamentária (função 8), estando os gastos orçamentários, antes disso, alocados na função “assistência e previdência” (SALVADOR, 2011).

Após aprovada a LOAS de 1993, a sociedade civil passou a pressionar pela Criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). O representante do governo nesse período era Itamar Franco, o qual dispôs sobre a impossibilidade de se cumprir com os benefícios que estavam previstos. O programa de cunho assistencial de maior destaque neste governo foi o Combate à Fome e à Miséria no qual havia uma parceria entre Estado e sociedade civil, viabilizado por meio da criação do Conselho Nacional Alimentar (CONSEA). Mas, o programa não foi muito efetivo, pois passou a assumir caráter

clientelista em diversos locais do país e, além disso, não houve a disponibilização necessária de recursos, por parte do governo, para execução das ações (COUTO, 2008).

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso em que pese a existência da LOAS, adotou-se medidas que reforçavam o assistencialismo associado a valores tais como generosidade e solidariedade. Prova disso foi a criação do Programa Comunidade Solidária, em 1995, que contrariava as disposições legais da CF de 1988 e da LOAS de 1993 e que não cumpria com o princípio da descentralização.

O princípio da descentralização segue uma das diretrizes da seguridade social previsto no artigo 194 da CF de 1988. De acordo com este, a gestão das políticas de saúde e assistência social deve ser compartilhada entre os entes da federação. No âmbito da política de assistência social, a descentralização foi estruturada de forma que normas e regras gerais ficassem sob o comando da esfera federal (União) e coordenação e execução dos programas sobre o comando das esferas estaduais e municipais.

Em dezembro de 2003 aconteceu a IV Conferência Nacional de Assistência Social que deu origem as diretrizes para a nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) sendo considerada o embrião do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A PNAS/2004 adota princípios que orientam as ações da política de assistência social na direção da universalidade, da descentralização político-administrativa e do estabelecimento de um comando único nas esferas de gestão, de articulação e intersectorização das ações socioassistenciais (FREITAS, 2011).

O SUAS é um modelo de gestão descentralizado e participativo, para regulação e organização em todo o território nacional dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais de caráter continuado ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério universal e lógico de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil. Traz como característica básica e fundamental bases para a operacionalização da LOAS, viabilizando o que esta previa em termos de um sistema descentralizado e participativo, bem como, a sua regulação em todo o território nacional. (MDS, 2004; 2005).

De acordo com a PNAS/2004 a rede socioassistencial é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e também por níveis de complexidade. (MDS, 2004; 2005).



Assim, serviços são as atividades continuadas que visam a melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população, devendo observar os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos na PNAS. Devem ser ordenados em rede, conforme os níveis de proteção social: básica e especial, de média e de alta complexidade. (MDS, 2004; 2005).

Por programas compreende ações integradas e complementares, com objetivos, tempo e área de abrangência, definidos para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais. Não se caracterizam como ações continuadas. (MDS, 2004; 2005).

Já os projetos são caracterizados como investimentos econômico-sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com as demais políticas públicas. Os projetos integram o nível de proteção social básica, podendo, contudo, voltar-se ainda às famílias e pessoas em situação de risco, público-alvo da proteção social especial. (MDS, 2004; 2005).

De acordo com a PNAS/2004 os benefícios serão de prestação continuada ou eventuais. O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) é provido pelo Governo Federal, e consiste no pagamento de um salário mínimo mensal ao idoso (com 65 anos ou mais) e à pessoa com deficiência que comprovarem não ter meios para suprir sua subsistência ou de tê-la suprida por sua família. Esse benefício compõe o nível de proteção social básica, seu repasse é efetuado diretamente ao beneficiário. (MDS, 2004; 2005).

Os benefícios eventuais têm por objetivo o pagamento de auxílio por natalidade ou morte, ou para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública. (MDS, 2004; 2005).

Dentre os programas, os que mais se destacam são os de transferência de renda. Nesses, os beneficiários recebem os recursos diretamente do governo federal, como forma de acesso à renda e visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos, que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício (MDS, 2004; 2005).

Um dos objetivos do SUAS é organizar os serviços socioassistenciais no Brasil e articulá-los entre todos os entes da federação – União, estados, Distrito Federal e municípios, evidenciando o princípio da descentralização, apontando para a cooperação entre os entes federados.

O SUAS avança no que se refere à delimitação do co-financiamento, uma vez que essa ideia já estava presente na LOAS. Nesse contexto observam-se alterações na forma de repasse, passando a ser automático (fundo a fundo), mas que não supera a figura dos convênios.

Os fundos foram criados antes do SUAS. Cada ente subnacional deve ter seu respectivo fundo (municipais, do DF e estaduais), pois é por meio destes que são repassados os recursos para a execução dos programas, projetos e serviços estabelecidos.

No tocante ao cofinanciamento, Mesquita; Martins e Cruz (2012) afirmam que entre os entes federados, os municípios são os principais financiadores dos serviços socioassistenciais da política de assistência social, o que demonstra o aumento da responsabilidade sobre os municípios no processo de execução da política de assistência social.

Além do cofinanciamento, outro avanço no SUAS é o Relatório Anual de Gestão, que a exemplo do que ocorre nas políticas de saúde e educação, simplifica o processo de prestação de contas dos serviços socioassistenciais e evita atrasos no repasse de verbas federais aos entes subnacionais.

Em 2005, com a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) é disciplinada a gestão pública da política de assistência social de modo sistêmico pelos entes federativos, em conformidade com a Constituição Federal, a Lei Orgânica da Assistência Social e outras legislações (SALVADOR, 2010).

A NOB/SUAS institui pisos de financiamento para os serviços socioassistenciais, baseados nos níveis de proteção social para garantir o repasse automático, não vinculado a convênios, considerando indicadores sociais, além de reorganizar os serviços e outros segmentos. Os municípios, portanto, passam a ter maior autonomia para alocar os recursos federais repassados automaticamente pelos fundos (FEAS e FNAS).

Além disso, a NOB/SUAS acompanha a PNAS e organiza os níveis de proteção social em: proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade. Em ambos os níveis de proteção social a centralidade é pautada com referência na família.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> A atuação da política de assistência social que até então era direcionada a públicos específicos (criança e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência) passa a ter suas ações pautadas com referência na família.

Na proteção social básica a NOB/SUAS descreve o conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, ou seja, são serviços prestados preferencialmente àqueles indivíduos que ainda possuem vínculo familiar, devendo ser executados no espaço de caráter público nomeado Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

Sobre a centralidade na família, Couto, Raichelis e Yasbek (2010) alertam que as famílias devem ser reconhecidas como sujeitos sociais e de direitos, não devendo ser culpabilizadas e estigmatizadas. As autoras fazem referências à necessidade de respeitar os diversos arranjos familiares e de se atentar ao fato de que a família só terá condição de garantir a proteção dos seus integrantes, se esta também estiver suprida de suas necessidades básicas. Outra questão colocada pelas autoras é sobre a necessidade de reconhecer não só as singularidades das famílias, mas essas como pertencentes a uma classe social.

Outro ponto de crítica feito por Couto, Raichelis e Yasbek (2010) é sobre a condução da política de assistência social, problematizando os conceitos de vulnerabilidade e risco. Para elas, a desigualdade é inerente ao capitalismo e que, portanto, ao reproduzi-la, reproduz também vulnerabilidades e riscos sociais. Além disso, afirmam que

não se trata de equiparar os sujeitos, nem de descobrir suas potencialidades [...] trata-se de reconhecer que há um campo de atuação importante que atende a necessidades sociais da população e que trabalha-las como direitos da cidadania rompe com a lógica de responsabilizar o sujeito pelas vicissitudes e mazelas que o capitalismo produz (COUTO, RAICHELIS, YASBEK, 2010, p. 50).

O Protocolo de Gestão Integrada discrimina os procedimentos para a gestão integrada dos serviços, benefícios socioassistenciais e transferências de renda para atender indivíduos e famílias beneficiárias do PBF, PETI, BPC e benefícios eventuais.

Na proteção social especial, de média e alta complexidade, conforme as demandas dos indivíduos que necessitem dos serviços, a lei estabelece serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa dos direitos, o fortalecimento das potencialidades e aquisições, e, a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos dos indivíduos destituídos de vínculo familiar. Devendo esses serviços ser

ofertados no espaço de caráter público nomeado Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

De modo mais detalhado, a NOB/SUAS orienta que os serviços da média complexidade ofereçam atendimentos às famílias e indivíduos cujos direitos foram violados, mas que ainda permanecem os vínculos familiares e comunitários. Nesse nível de proteção, os serviços são: serviço de orientação e apoio sociofamiliar; plantão social; abordagem de rua; cuidado no domicílio; serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e também a Liberdade Assistida – LA). O que a difere da proteção básica é o tipo de atendimento, que no caso da proteção social especial se dá nas situações de violação de direitos.

Ainda de acordo com a NOB/SUAS, outra forma de proteção especial, a proteção social de alta complexidade, deve oferecer serviços que visam a garantia da proteção integral, tais como, moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos cujas referências foram rompidas ou se encontram em situações de ameaça, e que necessitam ser retirados seja do seu meio familiar, seja comunitário. Desse modo, configuram espaços dessa proteção: atendimento institucional integral.

No tocante às formas de financiamento da política de assistência social e, sobre a funcionalidade dos Fundos e a destinação dos recursos do FNAS ocorreu uma alteração importante a partir da aprovação do Decreto de nº 7. 788 de 2012, que regulamenta o fundo. Anteriormente, o artigo 5º do Decreto nº 1.605/95, os recursos do fundo deviam ser destinados para o pagamento do benefício de prestação continuada, apoio técnico e financeiro aos serviços e programas de assistência social aprovados pelo CNAS, obedecendo as prioridades estabelecidas na LOAS. Hoje de acordo com o novo Decreto de nº 7. 788 de 2012, o objetivo do FNAS passa a ser o de proporcionar recursos para cofinanciar gestão, serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.

Vale ressaltar que a lei define como serviços socioassistenciais, as atividades de caráter continuados e que atendam às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal ou social e, pessoas em situação de rua. Além disso, ações assistenciais de caráter emergencial também podem ser executadas com recursos do Fundo. Mas, uma questão essencial para que os entes subnacionais recebam as transferências e tenham condições de executar as ações de caráter socioassistencial ao público acima mencionado, é ter Conselho, Fundo e Plano instituídos, conforme definido na Lei 12.435 de 2011, a Lei do SUAS, que altera a LOAS, e comprovação orçamentária de recursos próprios.

Mota (2009), ao estudar as modificações da política de assistência social a partir do Governo Lula, defende a tese do “mito da assistência social”, pois para autora ocorre uma focalização nos segmentos mais pobres da sociedade com a expansão da política de assistência social, mas que no âmbito de avanços da seguridade social como um todo esse processo não é observado e não acontece com as demais políticas - saúde e previdência social.

Por ser a assistência social, uma política executada por todos os entes da Federação é importante estudá-la no contexto do federalismo brasileiro do século XXI, de forma a compreender a formação de um sistema que estabelece corresponsabilidade no financiamento de estados e municípios, mas com diretrizes e normativas estabelecidas pelo governo central (União). Com isso, torna-se relevante conhecer como essa federação que se organiza politicamente, também se organiza para executar ações econômicas e sociais. Cabe indagar se a implantação do SUAS conta com o devido aporte de recursos orçamentários pela União, estados, Distrito Federal (DF) e municípios.

Diante desse quadro cabe alguns questionamentos. A União, os estados, o DF e os municípios, seguindo o princípio da descentralização político-administrativa, aumentaram o aporte de recursos para garantir a efetivação do SUAS? Como tem sido a adesão ao SUAS dos entes subnacionais da federação? Como foi a evolução de recursos orçamentárias para as ações socioassistenciais após a aprovação do SUAS? A União vem aumentando a transferência de recursos para os estados e os municípios?

Esta monografia tem como objeto de estudo a política de assistência social, após aprovação do SUAS e sua estruturação em termos de recursos orçamentárias no âmbito do federalismo brasileiro. Para tanto o objetivo geral é investigar a configuração da política de assistência social, após aprovação do SUAS, e a sua relação com estrutura federativa em vigor no Brasil.

Destacam-se como objetivos específicos: a) levantar e analisar o volume de recursos orçamentários transferidos pela União, no período de 2004 a 2012, para execução da política de assistência social pelos governos subnacionais; b) verificar o montante de recursos aplicados pelas Unidades da Federação (estados e Distrito Federal) na função orçamentária assistência social; c) estudar as legislações do SUAS no tocante a responsabilidade da União, dos estados, do DF e dos municípios na execução da política de assistência social.

Em decorrência das questões colocadas, tem-se como hipótese de pesquisa, que apesar do aumento dos recursos orçamentários para a política da assistência social,

sobretudo, no orçamento da União, os recursos estão voltados prioritariamente para o pagamento de benefícios e não para implantação da rede de serviços socioassistenciais. Os recursos alocados tanto pela União quanto pelos demais entes da federação no período de 2004 a 2012 são insuficientes para cumprir as determinações da PNAS e da NOB/SUAS.

### **Procedimentos metodológicos**

Esta monografia toma como referência de análise a abordagem do método crítico-dialético. Para Boschetti e Bering (2008), o método crítico-dialético permite a compreensão da política social, e, portanto da assistência social, como respostas às relações contraditórias estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil, em um contexto de divisão e luta de classes sociais. Nessa abordagem, o sujeito, desprovido de neutralidade, procura extrair do objeto, por meio de inquietações e indagações, as reais determinações, para além daquilo que aparenta ser.

De acordo com o tema de pesquisa (o SUAS no federalismo brasileiro do século XXI) e com os pressupostos metodológicos do método crítico-dialético estuda-se a política de assistência social para além da análise de seus decretos e leis, para compreendê-la na complexidade do processo de institucionalização e da sua execução.

O interesse por essa temática se justifica por uma maior aproximação, tanto com a política de assistência social quanto com o federalismo brasileiro, por meio de pesquisas desenvolvidas pelo Programa de Iniciação Científica (PIBIC).

Trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório na qual, para alcançar os objetivos propostos, realizou-se um levantamento bibliográfico dos estudos sobre federalismo e política de assistência social, por meio de busca na produção acadêmica dos artigos publicados em revistas acadêmicas do serviço social qualificadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e livros publicados por esta área de estudo. Além disso, analisou-se as determinações legais e normativas regulamentadoras do SUAS, com o intuito de investigar se os comandos que orientam a implementação desse sistema encontram as condições orçamentárias necessárias para organização e execução das ações da política de assistência social na atual estrutura federativa do país.

Para tanto, realizou-se o levantamento de dados do orçamento público com o objetivo de identificar o gasto orçamentário com assistência social por esfera de governo, os gastos por esfera de governo em relação ao orçamento total e o total de transferências da União para estados, DF e municípios em relação ao total da função orçamentária assistência social (função 8). Utilizou-se o portal do senado federal que disponibiliza o

Sistema Siga Brasil e traz dados da execução orçamentária do governo federal feita pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e que permite filtrar as informações por política social e por transferência de recursos, conforme o número da função<sup>2</sup> e códigos correspondentes. Os dados orçamentários dos estados, do DF e dos municípios foram obtidos no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, que apresenta uma cobertura pormenorizada da execução orçamentária por despesa funcional-programática dos orçamentos dos governos estaduais e uma consolidação dos dados dos municípios, permitindo assim acesso a dados orçamentários dos estados, no período de 2004 a 2012, publicizados pelo documento balanço do setor público nacional.<sup>3</sup>

Com o objetivo de estudar o orçamento da assistência social na União, Estados, DF e Municípios, o percurso metodológico da pesquisa foi realizado da seguinte forma:

- a) levantamento dos dados orçamentários no Sistema Siga Brasil, que dispõe sobre planos e orçamentos públicos, a partir dos dados da execução orçamentária do governo federal feita pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI);
- b) no SIGA as informações foram retiradas com base na LOA Despesas de Execução dos anos de 2004 a 2012. Utilizou-se o filtro função (cod/desc) Função 8 (assistência social) e depois os dados foram analisado pela natureza da despesa com filtro na modalidades de aplicação ( cod/desc). A modalidade de aplicação permite fazer busca pelas transferências. Para essa pesquisa os dados pegos foram das transferências realizadas da União para estados e DF e também para os municípios. Assim como a função, a modalidade de aplicação também tem um código. Portanto a modalidade de aplicação das transferências para estados e DF é 30, para os municípios 40; das transferências fundo a fundo para estados e DF 31 e transferências fundo a fundo para municípios 41. O critério utilizado para escolher essas modalidades de aplicação se justifica pela possibilidade de analisar o comportamento dos recursos financeiros da política de assistência social no período de 2004 a 2012 e assim, período no qual se busca implementação do SUAS.

---

<sup>2</sup> De acordo com a programação orçamentária, a função é o maior nível de agregação e esta relacionada com a missão institucional do órgão.

A política de assistência social se encontra inserida na esfera: orçamento da seguridade social, do órgão: ministério do desenvolvimento social e combate a fome e função 08: assistência social.

<sup>3</sup> Os dados disponíveis no Balanço do Setor Público Nacional são dados declarados pelos entes federativos, portanto, podem existir despesas estranhas à assistência social.

c) na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, foram pesquisados os dados da execução orçamentária da União, estados<sup>4</sup> e municípios. Para tanto os dados foram retirados do Balanço do Setor Público Nacional – BSPN<sup>5</sup> que é um documento que expressa a consolidação nacional e por esfera de governo das dos entes da federação de cada ano. Os anos utilizados como referência foram de 2002 a 2011. Esse demonstrativo permite visualizar a consolidação das contas públicas por função e por esfera de governo, além do total do orçamento.

Essa monografia é composta por: além desta introdução e de uma seção de considerações finais, três capítulos, sendo o primeiro dedicado ao estudo do federalismo, orçamento e políticas sociais; o segundo à análises das mudanças realizadas pelo SUAS e suas implicações para entes subnacionais (estados, DF e municípios); e por fim, o terceiro à uma análise do orçamento brasileiro da assistência social, destacando os gastos destinados a esta política pela União, estados, DF e municípios.

---

<sup>4</sup> Segundo o §1º do artigo 2º do Balanço do Setor Público Nacional, as contas do DF estão incluídas nas contas dos estados.

<sup>5</sup> Esse Balanço atende ao art. 51 da Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que estabelece a consolidação, até o dia trinta de junho, em nível nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.



# **1- FEDERALISMO, ORÇAMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS**

## **1.1 Federalismo nos períodos históricos do Brasil destacando a política social**

Para estudar o Federalismo brasileiro é necessário considerar as características que foram sendo assumidas historicamente nas relações entre a União e os entes subnacionais. Este federalismo hora assumiu caráter centrífugo<sup>6</sup>, hora, centrípeto<sup>7</sup> e atualmente, é característico de cooperação.

Nessa dimensão, sobre as diversas fases do federalismo brasileiro, Cury (2007) aponta que o federalismo brasileiro de caráter centrípeto, pode ser visualizado nos períodos tanto de 1930 a 1980 quanto nos de 1946 a 1964 quando, nesses dados momentos históricos, o poder se encontrava concentrado na União.

Para Costa (1998) no contexto da proclamação da república as províncias já desenvolvidas economicamente, no período de 1841-1889 (segundo reinado), desejavam exercer uma influência maior diretamente sobre o governo central. Assim tem-se a política dos governadores, que controlada pelas elites regionais, dividia o poder tanto nos estados quanto na União. Neste período o federalismo potencializava as oligarquias estaduais e limitava de maneira expressiva a ação do governo federal.

Em meados dos anos 1898 a 1930, Cury (2007) aponta que no período da República Velha prevaleceu um federalismo de caráter centrífugo, pois o poder não se concentrava mais na União, mas sim em um determinado tipo de “estado-nação” os quais possuíam uma elevada autonomia para os entes subnacionais, principalmente, os estados.

Para o autor, atualmente o federalismo brasileiro é caracterizado por uma tentativa de equilíbrio do poder, pela qual são estabelecidos meios de cooperação com atividades planejadas e articuladas entre os três níveis da federação (União, estados, municípios e DF) com objetivos de realização de fins comuns. Esse tipo de federalismo foi legitimado pela Constituição de 1988.

Segundo Cury (2007), legitimou-se na constituição de 1988, um tipo de federalismo diferente daqueles com os quais o Brasil já se estruturara em anos passados, de caráter centrífugo ou centrípeto. Este novo federalismo é o federalismo de cooperação no qual o regime se baseia na relação recíproca e em funções compartilhadas entre os entes federados, de caráter descentralizado.

---

<sup>6</sup> Centrífugo- aquele que se afasta deste centro.

<sup>7</sup> Centrípeto- aquele que se aproxima do centro, neste caso o centro é o poder central, a União.

A descentralização não está restrita à divisão de poderes e de funções, mas também perpassa o tocante das gestões e ações de políticas, programas e projetos sociais como um todo, inclusive nas formas de financiamento dessas políticas. Esse contexto de federalismo de cooperação aponta tanto para a autonomia dos entes federados, ao contar com seu próprio poder Legislativo, Executivo e Judiciário, quanto para o respeito à determinadas ordens superiores da União.

Anastasia (2007) relata um aspecto peculiar do federalismo brasileiro, afirmando que no Brasil se considera municípios como ente federado, ou seja, dotados de autonomia político administrativa. O que é ponto crucial para as devidas análises e referências sobre a política de assistência social, uma vez que esta tem uma parte importante de suas ações executadas pelas prefeituras.

Sobre a forma financeira do federalismo, Almeida (1994) afirma que é o federalismo fiscal que determina as formas de arranjo de cada ente federado. Mas, atenta para o fato de que esses recursos, fiscais e parafiscais, podem estar condicionados aos interesses partidários e eleitorais.

Anastasia (2007) refere-se à ideia de federalismo associada à extensão territorial, no sentido de que àqueles países com maiores extensões territoriais e com grande população, são organizados em federação no intuito de maior possibilidade de aproximação entre cidadãos e governantes, o que acaba por permitir a participação dos cidadãos nos processos de elaboração, controle e fiscalização política.

Para Costa (2007), as relações intergovernamentais funcionam como o “sistema circulatório” do federalismo brasileiro, pois, os estados e os municípios dependem do apoio ou concordância do governo federal para execução de políticas sociais.

Uma das principais questões que surgem nesse debate é que para existência de federalismo cooperativo são necessárias ações compartilhadas e articuladas. Essas ações, no âmbito da gestão e do financiamento, devem considerar as desigualdades territoriais. Nesse sentido, é por meio da combinação do federalismo fiscal e territorial que as ações de políticas sociais podem ser potencializadas, correspondendo assim ao federalismo cooperativo.

A política de assistência social, já traz previsto na LOAS que as particularidades regionais e municipais devem ser necessárias no processo de elaboração e consolidação de ações da rede sócio assistencial a fim de que a execução dos serviços consiga corresponder à equalização das desigualdades.

Sobre o aspecto de federalismo brasileiro, Costa (1998) destaca que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) obrigou a partir do ano 2000, os municípios, o DF e os estados a apresentarem seus respectivos planejamentos orçamentários anuais e comprovarem que suas receitas anuais são suficientes para a cobertura de todos os seus gastos. Tal medida foi tomada para impedir que estados e municípios transferissem os custos das suas atividades para União, pois quando o município ou estado gasta mais do que arrecada ele fica endividado e recorre ao governo federal. Além disso, com a LRF, fica proibido gestor deixar dívidas para os seus sucessores.

Contudo, a LRF afeta de forma severa as políticas sociais, uma vez que prioriza a política de ajuste fiscal de elevado superávit primário justificado para garantir o pagamento de juros da dívida pública. Conforme, Salvador (2010), as metas fiscais, que com a LRF passam a orientar a LDO de cada ano, além de não estabelecer metas para a área social que os governos devem cumprir, limita os gastos na área social privilegiando o repasse de recursos financeiros de caráter público para os credores financeiros, garantindo assim gastos orçamentários em favor de pagamentos dos juros da dívida.

Para o autor, a LRF altera as configurações e, portanto, a lógica do orçamento público ao priorizar o superávit primário a qualquer custo, por meio de meta fixa, e também pela via do contingenciamento das chamadas despesas discricionárias, que atinge diretamente os gastos sociais não obrigatórios. Outra questão é que, na lógica de priorização da política fiscal, outros fatores macroeconômicos podem elevar o superávit primário resultando consequentemente no detrimento de recursos da área social.

A LRF impede o aumento das despesas com pessoal e com manutenção ou aumento melhoramento dos serviços públicos a menos que se aumente a carga tributária. Mas, conforme Menezes; Junior (2006), segundo pesquisa realizada no período de 1998 a 2004, sobre as influências da LRF sobre as categorias de gastos dos municípios brasileiros nesse período, o que se observa é que houve uma diminuição das despesas totais só que em virtude das despesas com investimentos, não observando, portanto, a queda esperada na despesa com pessoal. Desse modo colocam que os gastos excessivos foram contidos, mas em detrimento dos gastos com investimentos. Segundo eles isso se justifica pelo fato de que o limite estabelecido pela LRF não levou em conta a heterogeneidade dos estados e municípios.

A assistência social, assim como demais políticas sociais acabam por sofrer impactos diretos do ajuste fiscal realizado pelo Estado brasileiro, que limita o aumento dos investimentos públicos e os gastos sociais, reduzindo as possibilidades de ampliação e

universalização dos direitos sociais, pois o financiamento e o respectivo orçamento são determinantes para garantir efetivamente a realização das políticas sociais.

A política de assistência social considera a estrutura do federalismo brasileiro e organiza suas ações de modo descentralizado, assim à cada ente da federação caberá o comando único de suas ações. Outra questão a cerca da organização dessa política é que as ações socioassistenciais devem se dar de modo participativo pelo qual a sociedade civil tenha possibilidade de presenciar e opinar nos processos de elaboração e também de fiscalização (LOAS, 1993).

Ao reconhecer e afirmar que a política de assistência social traz estabelecida em suas legislações a gestão compartilhada, pautada na descentralização, no cofinanciamento e no controle social, retoma-se as características essenciais da organização político - administrativa do Brasil, o regime federalista. (ARRETCHE, 1994).

Sobre descentralização Stein (1999) alerta para as possibilidades ideológicas do termo, que é na maioria das vezes utilizados como algo positivo, que sinaliza para mais autonomia, mais participação, mais democracia, menos burocracia e tende a orientar a organização de um sistema descentralizado. E que no contexto de implantação de políticas neoliberais pode até mesmo indicar a transferência de funções do setor público para o privado, uma vez que se compreende descentralização como algo que é do Estado para a sociedade.

Portanto, para Stein (1997) a descentralização pode ser vista por vários ângulos a depender do contexto histórico e também social que esta se insere, podendo assumir caráter estratégico a favor de ações de governos neoliberais, que aproveitam do “uso” do termo e suas várias possibilidades de interpretação, para diminuir suas ações nas áreas de bem-estar social.

Outra questão é a forma pela qual foi tratada o processo de municipalização da assistência social, principalmente a gestão e o financiamento, pois ao se alterar a forma de repasse, com a NOB/SUAS, não mais via convênios com estados, mas com repasse direto do recurso financeiro para os municípios, o repasse fundo a fundo, automático, ficando a cargo dos municípios a gestão do mesmo fazendo os devidos repasse à suas respectivas instituições de assistência social.

No que tange à descentralização, Castro e Menezes (2005) apontam os principais argumentos daqueles que defendem a descentralização enfatizando pontos positivos. Um desses argumentos considera que os municípios têm maior possibilidade de identificar as reais demandas dos usuários por, entre os demais entes federados, serem eles os de maior

proximidade. Esta proximidade também colaboraria para os usuários fiscalizarem o destino dos recursos, a fim de verificarem se estão sendo aplicados de forma devida e correta.

Outro argumento é que a descentralização também elimina as instâncias de poder e decisórias intermediárias agilizando assim a elaboração, o financiamento, a execução e a fiscalização, o que reflete numa economia de gastos pessoal e operacional, e assim sendo, aumenta-se a destinação de recursos para a execução de programas sociais, significando ganho para os beneficiários e eliminando contingentes burocráticos no processo de operacionalização.

O argumento que desconsidera a descentralização como algo positivo se pauta na presente característica das relações clientelistas e “mandonistas” locais, como relações de poder predominantes nos municípios brasileiros, apontando que as elites locais tenderiam e tendem a monopolizar tais recursos de poder. Esse fator tende a refletir na participação da sociedade civil, pois a maioria dos municípios brasileiros são pequenos e que além de estarem num contexto coronelista não contam com elementos suficientes para que haja uma sociedade civil organizada para estar atenta à fiscalização, ao processo de escolha de prioridades e, aos gastos dos recursos.

Nessa compreensão, Stein (1997) afirma que as unidades de pequeno porte, que não possuem capacidade de arrecadação além de ficarem prejudicadas tendem a depender do poder central. Atenta ainda que esse fator colaboraria para tornar as desigualdades regionais mais acentuadas.

Para tanto, concorda com a ideia de que para que haja descentralização é preciso que exista democracia, autonomia e participação, que são redefinidos de acordo com as relações de poder e que a existência dessas categorias implica necessariamente na existência de um modelo plural no qual estas as ações são compartilhadas entre: Estado, sociedade e mercado, capazes de prover bens e serviços para o atendimento das necessidades humanas básicas.

Para Stein (1997), outro olhar analítico sobre o processo de descentralização, é sobre as potencialidades do controle social. De acordo com a autora, limitar a descentralização em relação ao Estado e sociedade, pode sim representar uma potencialidade de maior articulação da sociedade civil, se as instituições locais (sindicatos, e organizações comunitárias) realmente representarem a comunidade, pois, o contrário disso demonstra que a sociedade é quem está executando os serviços do Estado.

Uma questão apontada por Arretche (2010) é que no contexto do federalismo brasileiro, que visa a execução descentralizada das políticas, considerar uma política

regulada ou não está diretamente associado, além do fato desta receber ou não recursos institucionais da União, às possibilidades dos entes subnacionais terem ou não autonomia decisória para executá-las, ou seja, não sendo limitados por legislações e supervisões a nível federal.

Isso significa dizer que as relações da União com os demais entes subnacionais não são claramente cooperativas uma vez que apesar de os entes subnacionais possuírem uma participação importante no processo de arrecadação, no orçamento público, estes, de forma subordinada tem suas decisões de arrecadação tributária, alocação de gastos e execução de políticas públicas determinadas pela regulação federal (ARRETCHE, 2010).

Para tanto, algumas pesquisas dessa autora revelaram que a regulação tem sim influenciado nas prioridades dos governos municipais se comparadas às políticas não reguladas, ou seja, sem vinculação mínima estabelecida pela União.

## **1.2 Financiamento orçamentário no contexto da Federação**

A compreensão sobre as formas de arrecadação financeira, do fundo público como um todo, torna-se necessária para que se compreenda a origem e a destinação recursos financeiros necessários para o custeio de políticas econômicas e sociais.

Organizado pela CF de 1988, o Sistema Tributário Nacional define dos arts.145 ao 162, os tributos, as competências tributárias da União, dos Estados, DF e municípios e os limites ao poder de tributar.

Nessa perspectiva de organização do Sistema Tributário Nacional, estabelecida pela CF de 1988, se compreende uma forma, em termos, contratual e cooperativa uma vez que a arrecadação dos tributos tem por finalidade ter recursos para atender um bem comum.

Estruturado via sistema tributário e sistema fiscal, o orçamento público é a fonte de custeio das políticas sociais. A Lei nº 5. 172, de 25 de Outubro de 1966, que foi alterada pela Lei complementar nº 118, de 09 de fevereiro de 2005, dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

O Estado contemporâneo, constitucionalmente regulamentado, dispõe de meios para fazer essa arrecadação monetária. De acordo com Oliveira (2009) isso acontece predominantemente pela via de cobrança de tributos. Tais tributos se encontram discriminados no artigo 145 da CF de 1988 sendo: os impostos, as taxas, que podem ser regulatórias ou remuneratórias e as contribuições de melhorias. Além das contribuições econômicas e das contribuições sociais inscritas no art. 195 da CF.

Sobre imposto, Oliveira (2009) descreve que é extraído de forma compulsória e cobrado pelo Estado para o financiamento das atividades que lhes são atribuídas pela sociedade, podendo ser direto ou indireto. Sendo impostos diretos aqueles que incidem diretamente sobre a renda e o patrimônio não havendo assim transferências para terceiros, o mesmo contribuinte que recolhe aos cofres públicos, arca com o ônus. E, impostos indiretos, àqueles que incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços sendo neste caso passível de transferências à terceiros.

Assim, a fim de nortear o orçamento público e de se ter um sistema tributário baseado tanto na justiça fiscal como social, segundo Salvador (2010), a CF de 1988 define alguns princípios tributários tais como: isonomia, universalidade, capacidade contributiva e essencialidade.

Apesar de definidos constitucionalmente tem-se observado que o Estado, na figura de seus governos, tem tomado decisões que culminam numa direção contrária a esses princípios constitucionais. Com isso, nos anos 1990, por meio das legislações infraconstitucionais foi realizado uma contrarreforma tributária, que segundo Salvador (2010) culminou na transferência para renda do trabalhador e para população mais pobre o ônus tributário, alterando assim o perfil da arrecadação previsto na CF de 1988.

Para O'Connor (1977), o Estado ao usar o critério renda e não o da riqueza para estabelecer a incidência tributária, o que acaba por discriminar os trabalhadores e favorece os donos do capital.

Na União a arrecadação tributária provém de Imposto sobre operações de crédito (IOF), Imposto sobre exportação (IE), Impostos sobre Importações (II); Imposto de renda de pessoa física (IRPF) e jurídica (IRPJ); Imposto sobre a Propriedade Rural (ITR); Imposto sobre produtos industrializados (IPI). Os estados têm competência de arrecadar Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre Transmissão de Causa Mortis e Doação (ITCMD); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Já os municípios arrecadam o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU); Imposto sobre Transmissão de Bens Inter-Vivos (ITBI) (Brasil, CF 1988, Título VI, Cap. I).

Além dos impostos, a União também compõe as fontes de financiamento da União, as chamadas contribuições sociais, cuja arrecadação se encontra concentrada nesse ente.

Já no que se refere à relação entre tributos e a organização político administrativa, segundo Rezende, Pereira e Alencar (2010) a criação e alteração dos tributos de cada esfera governamental, fica a cargo do poder legislativo, a arrecadação dos tributos e a

fiscalização dos contribuintes, a cargo do executivo, e os possíveis conflitos entre governos e contribuintes, a cargo do poder judiciário.

Mas além dessa organização, a CF de 1988 estabelece as transferências entre os entes federados, por meio dos artigos 157 ao 162, com o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que se caracterizam por ser uma maneira de aumentar os recursos dos estados e municípios a fim de potencializar as possibilidades de ações, além de compartilhar os impostos arrecadados pela União.

Dessa configuração tem-se que mais precisamente os recursos provenientes da arrecadação do IPI e do IR são somados formando a receita bruta que descontadas as restituições e os incentivos fiscais resultará na receita líquida da qual se retirará a 21,5 % e se transferirá para os Estado (REZENDE; PEREIRA; ALENCAR: 2010).

O FPM também é composto por impostos provenientes da arrecadação do IPI e do IR obedecendo a mesma lógica de cálculo do FPE, mas o que difere é a porcentagem destinada, sendo transferido para os municípios 23,5 % da receita líquida arrecadada. (REZENDE; PEREIRA; ALENCAR, 2010).

Além disso, há outras formas de subdivisão interna dos fundos com porcentagens menores que reconhece a especificidade de estados e município no quesito tamanho e desenvolvimento, ou seja, aqueles mais desenvolvidos e que arrecadam mais recebem um percentual menor em relação àqueles que não o são.

### **1.3 Breve resgate histórico da política de assistência social**

As primeiras organizações da seguridade social no Brasil se deram pela lógica da proteção social e estavam associadas a riscos sociais mediados por instituições e alguns estabelecimentos ou programas públicos. Somente com a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) é que o trabalhador assalariado urbano vai ter acesso a atendimento médico, medicamento, aposentadoria e pensão por morte.

Neste cenário, o único repasse monetário era a aposentadoria, mesmo assim, restrita para alguns funcionários públicos e tinha como objetivo “preservar o mundo do trabalho”. Somente com a promulgação da Lei Eloy Chaves, em 1923, com a criação das primeiras CAPs, que constituiu o sistema previdenciário brasileiro, pautado na lógica do seguro, (BOSCHETTI, 2006).

Segundo Boschetti (2006) a única lei que se referia à assistência social, é datada de 1890, um decreto que manifestava preocupações com o trabalho infantil e propunha algumas ações de proteção para crianças abandonadas.



Em meados dos anos de 1930 o Estado começa a intervir de forma mais direta na organização econômica e social começando a diferenciar previdência e assistência. Assim, previdência se referia a seguros, como pagamentos de aposentadorias e pensões e, assistência se referia a benefícios e serviços, sendo retratada como assistência médica ou como auxílios. (BOSCHETTI, 2006).

Já a assistência social, esteve associada à prestação de serviços médicos. Somente em 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA) com ações assistencialistas, financiadas por contribuições sociais.

A LBA foi criada num primeiro momento para prestar serviços às famílias dos combatentes da segunda guerra mundial, posteriormente suas prestações eram para atender crianças e também à maternidade, num contexto jurídico mais amplo no qual institui o comando da Legião às primeiras damas e que, segundo Faleiros (2000), os serviços prestados tinham como intencionalidade legitimar o Estado ante os pobres por meio da distribuição de benefícios sociais, numa junção de primeiro damismo e caridade.

Em 1960 foi criada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), O Ministério da Previdência e Ação Social (MPAS), foi criado em 1974 e contava com a Secretaria de Assistência Social como responsável por elaborar políticas com vistas ao combate à pobreza. Passados três anos, em 1977, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) que passa a incorporar a LBA e a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM) no regime previdenciário. (TOLEDO, 2010).

Já no período da Nova República, no qual se tem um retrato do social marcado por injustiças, visto a quantidade de anos que o país passara sobre regime autoritário, tem-se a construção do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (PND). Diante do “estrago social” os primeiros programas estabelecidos foram de caráter emergente a fim de combater fome, desemprego e miséria. (BOSCHETTI 2006).

Vale ressaltar que a política de assistência social foi citada no I PND como política pública de modo que

o documento destacou também a necessidade de mudança na concepção das ações assistenciais, realizadas até então com forte caráter assistencialista e sem articulação com as demais políticas sociais. Segundo o documento, a ausência de planejamento e de preposições clara era a principal causa da utilização da assistência social pelo clientelismo político. Apesar disso, essa era a primeira vez que a assistência era introduzida em um plano governamental como política social, ao lado e com status semelhante de outras políticas ditas setoriais, como a saúde, a previdência e a educação (BOSCHETTI, 2006, p.110,111).

As políticas sociais inseridas em uma relação contraditória no estado capitalista também são resultados das conquistas históricas dos movimentos dos trabalhadores.

A seguridade social representa um sistema de proteção social e é composta por três políticas: previdência social, saúde e a assistência social, cada qual com suas particularidades de público alvo. Para tanto, a previdência social, é uma política que requer contribuição prévia; a saúde é de caráter universal, ou seja, deve atender a todos os cidadãos quando estes necessitarem, sem contribuição prévia; a assistência social é de caráter não contributivo, mas que tem estabelecida, na lei que a regulamenta, quem são os beneficiários que farão jus ao acesso à essa política.

Delgado, Jaccud e Nogueira (2008) reconhecem a Seguridade Social estabelecida na CF de 1988 como um novo conceito de proteção social, pelo qual se verificou a ampliação da cobertura da previdência social, bem como, a garantia do acesso aos benefícios para os trabalhadores rurais; além de reconhecer a assistência social como política pública de caráter não contributivo que operacionaliza tanto serviços como benefícios monetários, e, como exemplo de política universal, a CF de 1988 teve a universalização do atendimento à saúde consolidada por meio da criação do Sistema Único de Saúde (SUS).

Para tanto, esses autores analisam a Seguridade Social proposta pela Carta Magna, com o reconhecimento dessas políticas sociais, como um conjunto de necessidades que tinham seus atendimentos restritos ao setor privado, passando a ter potencialidades de intervenção pública e reconhecimento do direito social.

Para Salvador (2012), a CF de 1988, embora com limites, além do reconhecimento da seguridade social, contemplou alguns outros direitos de cidadania tais como trabalhista e sindical. Mas, para ele a efetivação destes direitos conquistados, que demonstram uma perspectiva de um Estado social no Brasil, deveria contar com um aporte de recursos mais expressivos no orçamento público, bem como elaborações de leis complementares. Mas, o que se observou em meados dos anos 1990 foi uma proposta neoliberal que caminhava num sentido contrário ao que propunha a CF.

A assistência social, como qualquer outra política social, contou com bases legais no seu processo de institucionalização. Tais bases servem como referências no processo de execução das diretrizes pré-estabelecidas que norteiam as ações e potencializam a materialidade de tal política. Para tanto, retoma-se como marcos legal no âmbito da política de assistência social: a Constituição Federal – 1988, seguida da LOAS em 1993, da PNAS em 2004, da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) em 2005, da Norma Operacional Básica e Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS) em 2006, da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais – 2009, do

Protocolo de Gestão Integrada entre Serviços e Benefícios no SUAS –2009 e recentemente, da Lei Nº 12.435, de 06 de julho de 2011, chamada de Lei do SUAS, que altera a LOAS e dispõe sobre a organização da Assistência Social e a NOBSUAS/2012.

No advento do SUAS, a política de assistência social é sistematizada de acordo com a organização federativa brasileira. O Estado, assim como a sociedade civil são responsáveis pela implementação desse sistema. Baseada na descentralização, gestão e financiamento partilhados detalha-se as competências de cada ente subnacional.

## 2 - O SUAS E AS NOVAS RESPONSABILIDADES DOS ENTES SUBNACIONAIS

### 2.1 A Origem do SUAS e a descentralização dos serviços socioassistenciais

O SUAS, conforme as diretrizes normativas da LOAS, propõe uma política de assistência social pautada num modelo de gestão descentralizado, participativo e não contributivo.

A proposta de modelo de gestão descentralizada significa, no regime federativo, a partilha de responsabilidades entre os entes da federação. Nessa compreensão o SUAS vai estabelecer o que compete a cada ente federado a fim de instalar, regular, manter e expandir as ações de assistência social, na perspectiva do dever do Estado e direito do cidadão. (SIMÕES, 2011).

A NOB/SUAS de 2012 determina como diretrizes estruturantes da gestão do SUAS: a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social; a descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo; o financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a matricialidade sociofamiliar; a territorialização; o fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil; o controle social e a participação popular.

A tipificação dos serviços socioassistenciais apontam para a regulamentação do CRAS e CREAS de modo a subsidiar os municípios na operacionalização do SUAS, atentando-se para a direção nacional das ações, mas considerando as particularidades de cada município conforme o princípio básico do SUAS, o da territorialidade.

Sobre a tipificação dos serviços o quadro 1 sintetiza os serviços que devem ser executados de acordo com o nível de proteção social: básica ou especial de média/ alta complexidade:

Quadro 1- Serviços de Proteção Social, conforme o SUAS

Serviços de Proteção Social Básica	Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade	Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade
- Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);  - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;  - Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para	- Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);  - Serviço Especializado em Abordagem Social;	- Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: abrigo institucional; Casa-Lar; Casa de Passagem; Residência Inclusiva.  - Serviço de Acolhimento em República;

<p>             pessoas com deficiência e idosas.           </p>	<p>             -Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);           </p> <p>             - Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;           </p> <p>             - Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.           </p>	<p>             - Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;           </p> <p>             - Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.           </p>
--	--	--

Fonte: Tipificação Nacional de serviços socioassistenciais. Resolução nº109, de 11 de novembro de 2009.

Elaboração própria.

Para Couto (2009) aqueles que acessam aos serviços socioassistenciais o deverão fazer como sujeitos de direitos. Estes direitos são construídos e garantidos na coletividade. Dessa forma o SUAS propõe serviços e ações com a centralidade na família, com vistas a romper com a tradicional lógica individualista de prestação de serviço assistenciais.

No que se refere à condução do trabalho, a PNAS (2004) estabelece como uma das diretrizes a descentralização politico-administrativa de modo que a esfera federal (União) fica responsável pela coordenação e pelas normas gerais, e a coordenação e execução dos programas ficam a cargo dos entes subnacionais (estados, DF e municípios) e também das entidades beneficentes e de assistência social, respeitando as particularidades sócio territoriais locais.

Simões (2011) chama a atenção para o fato de que, nesse sistema descentralizado de competências, os municípios são os maiores responsáveis pela execução dos serviços assistenciais de atendimento das necessidades básicas e de caráter emergencial da população.<sup>8</sup>

O controle social também é uma das diretrizes da PNAS, e baseia na participação da população, tanto no processo de formulação das políticas quanto no processo de controle das ações em todos os níveis. No SUAS essa participação social,

<sup>8</sup> Esse argumento será melhor discutido no capítulo 3 dessa monografia.

instrumentalizada pelos Conselhos de Assistência Social, é um dos requisitos necessários para que estados e municípios recebam recursos financeiros.

O Conselho Nacional de Assistência Social composto por representantes: da sociedade civil, que inclui usuários e trabalhadores do SUAS; de entidades e organizações da assistência social e do Estado, é o órgão máximo dos Conselhos. Conforme suas deliberações os estados, DF e municípios devem organizar os seus respectivos conselhos. (MDS, 2004; 2005)

Outro espaço deliberativo e de controle social são as conferências que a nível nacional objetiva analisar a situação da assistência social e de elaborar de propostas para aprimorar o sistema. Os estados, o distrito federal e os municípios também podem e devem realizar conferências elaborando propostas para serem votadas e levadas para as Conferências Nacionais. Também devem eleger delegados para representarem os Conselhos Municipais e Estaduais nesse espaço maior de deliberação.

Raichelis (2007) apresenta argumentos que demonstram os limites dos conselhos. Limites esses que se referem até mesmo na composição dos conselhos. Aponta que, por o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) ser um conselho paritário deve ser composto tanto por representantes do Estado quanto da sociedade civil. Mas, os representantes do governo, geralmente são indicados por seus respectivos ministérios, por critérios que são pouco explicados. Assim, destaca que há falta de clareza nos critérios de escolha desses representantes, bem como, uma considerável rotatividade dos mesmos no CNAS. Outro fato colocado pela autora, a partir de entrevistas realizadas com alguns membros do CNAS, é que muitas vezes as temáticas discutidas nesse Conselho parecem ser alheias aos representantes governamentais, ou seja, não são inteirados dos assuntos, dos debates, das discussões.

Torna-se preciso destacar, portanto, que esses limites não se restringem aos espaços institucionais e aos momentos de reuniões, pelo contrário, os processos de deliberações terão impactos diretos na vida dos usuários da política de assistência social, pois a condução e acesso à política de assistência social é um processo que conta com tais deliberações.

Ainda sobre a representação governamental no CNAS, Raichelis (2007) chama atenção sobre a incoerência dada nessa representatividade, no que se refere às diretrizes descentralização e participação. A incoerência é percebida por, de acordo com entrevistas realizadas por esta autora com membros do CNAS, os representantes de governo estadual e

municipal afirmam não serem reconhecidos pela esfera federal e encontram dificuldades de articulação nos espaços de discussões.<sup>9</sup>

Com isso, embora esses momentos de representação favoreçam uma articulação interministerial ou intersetorial isso parece não consolidar. Assim, para Raichelis (2007) o governo federal não reconhece o CNAS como um espaço para realizar articulações intergovernamentais no que se refere à política de assistência social.

De modo geral o desafio dado pelos conselhos de direitos, é que:

a novidade nesse cenário político- institucional relaciona-se, portanto, ao protagonismo de novos atores sociais e à presença de múltiplos interesses que desafiam as possibilidades de definição de projetos coletivos. No âmbito da sociedade social, é a difícil identificação das demandas específicas e corporativas de cada um dos segmentos que, sem anulá-las possa impulsionar a construção de alianças, muitas vezes provisórias e parciais, para o estabelecimento de uma agenda comum. No campo governamental, o reconhecimento de saída, de que a partilha do poder, mesmo que seja num âmbito restrito e até secundário da ação estatal, é sempre penosa e dependente da correlação de forças que se estabelecem. As dificuldades se localizam também na excessiva setorialização e desarticulação entre as políticas sociais e econômicas, além da extrema centralização no poder de decisão nos escalões superiores de hierarquia estatal (RAICHELIS, 2007, p.181).

Em que pese as legislações sinalizem para política de assistência social na perspectiva do direito social, as dificuldades de dar materialidade para esses comandos são constantes.

Sobre essa materialidade, Couto (2009) colabora com o debate sobre a necessidade de tornar concreto o que estava proposto na LOAS no sentido de que embora esta legislação determinasse para uma política articulada entre as três esferas de governos observava-se nos municípios a transferência de responsabilidades sem reforma tributária e sem empenho de recursos. Com isso a política estava centralizada no âmbito federal e os serviços e programas sendo executados por meio da vinculação de somente uma fonte de financiamento.

Diante do que Couto (2009) argumenta no âmbito da LOAS, o item seguinte apresentará essa situação no âmbito do SUAS, no sentido de compreender como esse sistema vem se organizando e se permite inferir avanços significativos na gestão do SUAS.

## **2.2. Gestão do SUAS**

O SUAS estabelece elementos e processos com vistas a materializar o que estava previsto na LOAS. Organizado sob a forma de sistema descentralizado e participativo, ou

---

<sup>9</sup> Vale ressaltar que esse contexto no qual a autora realiza essas entrevistas e escreve o texto, referenciado nesse trabalho, é o período do Governo Lula, período no qual as organizações sociais, tanto movimentos sociais quanto Conselhos, perpassam por momento de desmobilização e desarticulação.

seja, de forma integralizada, articulada entre entes públicos (União, estados, DF e municípios) e entidades privadas de assistência social. Portanto, no âmbito da gestão dos serviços socioassistenciais a rede é composta por organizações governamentais e entidades de assistência social.

Embora as normativas estabeleçam critérios, essa gestão tem encontrado dificuldades para se consolidar resguardando os princípios e diretrizes pré-estabelecidos. Prova disso é a atuação das entidades beneficentes de assistência social, que apesar de legalizadas muitas vezes tem suas ações destituídas da compreensão do direito, pautando em valores caritativos.

Sobre a gestão compartilhada é importante analisar o papel das entidades beneficentes na rede de serviços socioassistenciais. Para Couto (2009), essas entidades, quando eram responsáveis pela primazia do atendimento, o realizavam de forma fragmentada, destituído do olhar de direito social, resultando num enfraquecimento de organização e de participação da população pobre, usuária de tais serviços, em espaços representativos de controle social.

Considerando a histórica trajetória da assistência social permeada por prestação de serviços caritativos e de benemerência, torna-se preciso afirmar no contexto de implementação do SUAS, tanto a primazia da oferta do Estado, quanto o caráter público das ações dessa política, mesmo quando realizadas por entidades privadas conveniadas. Para tanto, esse caráter público deve ser pautado na perspectiva do direito do cidadão que dela necessitar.

Para a autora é legítima a participação das entidades beneficentes na rede sócio-assistencial para atendimento às demandas, mas cabe ao Estado estruturar o sistema e resguardar o atendimento às necessidades socioassistenciais. Deve-se fazer uso das experiências que as entidades beneficentes têm, mas não se pode perder de vista o caráter público e de inclusão de todos que dela necessitarem. (COUTO, 2009).

Para Yasbek (2008) a cidadania garantida pelas ações socioassistenciais, mesmo quando executadas por parcerias públicos - privadas não podem perder a essência pública. Para essa autora essas ações assumem características de públicas por envolver interesses comuns, ter a universalidade como princípio, ter visibilidade pública: a transparência, e, por envolver o controle social como processo democrático que permite a participação dos seus usuários.



Na gestão compartilhada do SUAS para que as entidades beneficentes<sup>10</sup> que prestem serviços socioassistenciais é preciso se habilitarem no SUAS. Quando habilitadas, essas entidades só podem realizar o que está previsto e regulamentado na legislação.

Embora pareça simples, e uma forma realmente de parceria, essa relação estabelecida entre público (Estado) e privado (entidades) apresenta alguns aspectos que tendem a não colaborar para a proposta do SUAS.

Para Freitas (2011) há contradições nesse processo. Segundo a autora os aspectos como falta de clareza do termo e do objeto da assistência social, isenções tributárias e imunidades, que são concedidas a entidades de assistência social sem fim lucrativo, não demonstram os interesses apenas de uma classe.

Em uma nova perspectiva, a da primazia do Estado na oferta dos serviços, Couto (2009) aponta como desafio para a gestão do SUAS a necessidade de potencializar nos espaços de execução de programas e projetos, atividades que visam desenvolver a autonomia e o protagonismo dos usuários a fim de que a participação desses nos espaços de controle social também seja materializada.

Portanto, coloca-se a necessidade de afirmar a defesa de cidadania dos usuários, atentando para que nesse processo de implementação do SUAS, no qual os rumos dessa política são colocados em disputa, deve-se atentar para que as ações superem o assistencialismo, o dever moral e humanitário e se realizem como direito. Desse modo cabe ao Estado a responsabilidade por essa garantia e vigilância das ações públicas. (YASBEC, 2008, p. 98, 99)

Jaccoud (2008) destaca que embora a política de assistência social se oriente pela primazia da responsabilidade do Estado, há expressiva presença do setor privado na prestação dos serviços. Com isso coloca-se em questão a dicotomia do dever de ajuda e moral filantrópica e as ações pela via do direito social, regulada e coordenada pelo Estado, devendo ser estas últimas executadas segundo as normas nacionais legais da oferta e da operação.

Com a elaboração de normas e legislações pautadas na assistência social como política pública e direito do cidadão, é possível visualizar a assistência social para além da filantropia, pois se fundamentam nas garantias de proteção social, e, desse modo,

---

<sup>10</sup> De acordo com o Art. 3º da LOAS: Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos. Este artigo foi regulamentado pelo Decreto 6.308/2007.

independem de esforços individuais, de boa vontade, de ajuda, e outras ações associadas ao moralismo (JACCOUD, 2008).

Para Paiva (2006) o desafio central posto para o SUAS é romper com o histórico de serviços precarizados e focalizados, além de formular e implementar metodologias de trabalho socioassistencial para dar subsídios às equipes que passam a integrar os espaços governamentais do SUAS, tais como CRAS.

Considerando a assistência social como política que compõem a proteção social no âmbito da seguridade social, Mota (2009) destaca que, em que pese os avanços da proteção social vem ocorrendo nos últimos dez anos uma centralidade na política de assistência social, revelando que essa expansão, muitas vezes ocorre em detrimento da privatização das demais políticas que compõem a seguridade social: a previdência e a saúde.

Nessa compreensão, Mota (2009), questiona se não seria este cenário um retrocesso no que se refere aos direitos consolidados nas políticas de saúde e previdência social, apontando também essa expansão da assistência em detrimento da garantia ao acesso e a benefícios específicos dessas duas políticas como pretexto do capital para ampliar seu mercado.

A autora também evidencia que a assistência social foi transformada em instrumento para enfrentar a pauperização relativa de forma a ampliar o chamado exército industrial de reserva da classe trabalhadora, como uma das estratégias presentes no sistema capitalista.

O Estado capitalista historicamente prioriza as políticas econômicas em detrimento das políticas sociais. Nesse sentido,

para um enfrentamento das expressões as “questão social” que venha atender de forma mais ampla os interesses da classe trabalhadora, exige-se uma política econômica também com este objetivo. Portanto, uma política econômica que reforça as desigualdades sociais determina as (im) possibilidades de construção de uma política social voltada para os interesses das classes subalternas (SOUZA FILHO et al 2012, p. 14).

No art. 6º da LOAS estão pautadas as ações socioassistenciais em um sistema descentralizado e participativo, que deverá ser constituído pelas devidas entidades e organizações da sociedade civil, e também a previsão das instâncias deliberativas que devem ser compostas por setores envolvidos na área.

Assim, no que se refere ao arranjo deliberativo e de caráter descentralizado, que responda ao princípio da participação popular, por meio de organizações representativas na formulação da política e também no controle das ações, o desenho da

assistência social é: Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS), Conselho Distrital de Assistência Social (CAS-DF) e os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS).

Para Raichelis (2007) a incorporação da sociedade civil organizada definindo prioridades e fiscalizando a execução das políticas públicas, como um todo, é viabilizada pelos conselhos como espaços de participação social, garantindo e ampliando a gestão democrática. Mas, coloca-se como desafio a realização de debates e discussões sobre o significado e as potencialidades desse espaço representativo.

Além das instâncias deliberativas, que devem participar nos processos de formulações e decisões da política de assistência social, também existem os órgãos gestores, representantes dos níveis estatais. Assim correspondem à instância deliberativa todas as secretarias (nacional, estadual, do DF e municipal). Já os instrumentos de gestão são os planos: nacional, estadual, distrital e municipal. E, estruturas financeiras são os fundos: nacional, estadual, distrital e municipal.

A NOB/SUAS de 2012 traz um novo pacto de aprimoramento de gestão, que compreende: a definição dos indicadores, definição de níveis de gestão; fixação de prioridades e metas de aprimoramento de gestão dos benefícios, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS; apoio entre União, estados, DF e municípios, a fim de alcançar as metas pactuadas; e adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação.

O Pacto de Aprimoramento de Gestão é realizado a partir de definição de prioridades e metas nacionais que devem ser pactuadas pelas Comissões Inter Gestoras para um período de 4 anos, sendo que os indicadores que orientam o processo de planejamento para alcance das metas, instituídos pelo MDS, devem ser apurados anualmente<sup>11</sup>. Esses indicadores serão progressivamente incorporados, conforme ocorrerem novas pactuações.

Fica a cargo da União, disponibilizar ferramentas informatizadas, para a realização do planejamento para alcance das metas.

---

<sup>11</sup> Conforme os art. 27, 28 e 29 da NOB/SUAS 2012, os entes federados (União, Estados, DF e municípios) serão agrupados nos níveis de gestão de acordo com os resultados apurados pelo Índice de Desenvolvimento do SUAS - ID SUAS. O ID SUAS é composto por indicadores, tais como, gestão, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Desse modo o ID SUAS é composto pelo conjunto desses indicadores cujas informações referentes devem ser prestadas nos sistemas oficiais de informação, pois serão posteriormente coletadas pelo Censo SUAS, sistemas da rede SUAS e demais sistemas do MDS, a fim de balanço anual do ID SUAS. Com esse balanço anual, expresso pelo ID SUAS, será possível estabelecer o nível de gestão, uma vez que revelará se o ente aprimorou ou retrocedeu no processo de organização do SUAS, no decorrer daquele ano.

No que se refere à fixação de prioridade, metas e outros processos que visam estruturar a gestão e execução dos programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais, os entes são corresponsáveis por acompanhar esse processo. Assim, na lógica de prevenir situações inadequadas, estabelece-se, pois, ações proativas e preventivas, que no geral atuam como monitoras desse processo.<sup>12</sup>

Caso Estados, DF e municípios encontrem dificuldades para executarem o que estava previsto na normativa, no que se refere ao alcance das metas de pactuação nacional e à melhoria dos indicadores do SUAS, a NOB SUAS/2012 apresenta o Plano de Providências e o Plano de apoio, como instrumentos de planejamento das ações para superar essas dificuldades para gerir serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

O Plano de Apoio advém do Plano de Providências e é um instrumento que objetiva planejar o assessoramento técnico e financeiro (quando necessário).<sup>13</sup>

Um dos princípios organizativos do SUAS é a equidade devendo-se, pois, respeitar a diversidade das regiões, decorrente de características culturais, socioeconômicas e políticas, em cada esfera de gestão, da realidade das cidades e da sua população urbana e rural, além de reconhecer que há diferenças e desigualdades regionais e municipais, que condicionam os padrões de cobertura do sistema e os seus diferentes níveis de gestão, devendo esses fatores serem considerados no planejamento e na execução das ações.

O quadro 2 sintetiza as competências<sup>14</sup> dos entes da federação e já introduz a seção seguinte que será dedicada ao financiamento do SUAS. Trata-se, portanto de observar o que é atribuído a cada ente federado para depois fazer uma possível relação com a questão do financiamento, no sentido de visualizar como tem se dado a gestão compartilhada e o cofinanciamento no SUAS.

---

<sup>12</sup> A elaboração de instrumentos informativos e publicização dos mesmos, como forma de subsidiar o aprimoramento do SUAS, é uma forma de ação proativa e preventiva.

<sup>13</sup> Vale ressaltar que cada ente elabora o seu Plano de Providência, o qual deverá ser aprovado por seu respectivo Conselho e pactuado na sua respectiva Comissão (CIT ou CIBs) e a União acompanhará a execução do mesmo por meio de aplicativos informatizados. Caso Estados, DF e municípios descumpram um plano de providência ou de apoio serão penalizados, sofrendo medidas administrativas, tais como, bloqueio ou suspensão dos recursos do cofinanciamento.

<sup>14</sup> Segue em ANEXO, na íntegra, as responsabilidades comuns e específicas aos entes federados, conforme a NOBSUAS/2012.

Quadro 2- Distribuição de competências específicas e comuns dos entes federados, em relação à Assistência Social.

Fonte: Castro (2012, p.81)

<b>UNIÃO</b>	<b>ESTADOS</b>	<b>DISTRITO FEDERAL</b>	<b>MUNICÍPIOS</b>
Gestão e concessão Benefício de Prestação Continuada de Assistência (BPC);	Destinação de recursos aos municípios para pagamento de benefícios eventuais, mediante critérios definidos pelo Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS);	Destinar recursos financeiros para custeio de benefícios eventuais, mediante critérios e prazos estabelecidos pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CASDF); Além de efetuar pagamento de auxílio natalidade e funeral;	Realizar a gestão local do BPC, de modo a garantir aos seus beneficiários e família, o acesso aos serviços, programas e projetos da rede socioassistencial; Destinar recursos financeiros para custeio de benefícios eventuais, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS); Além de efetuar pagamento de auxílio natalidade e funeral;
Regulamentar e cofinanciar, em âmbito nacional o aprimoramento da gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios, da proteção social básica e especial, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo;	Cofinanciar, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo os serviços, programas, projetos e benefícios eventuais e o aprimoramento da gestão, em âmbito regional e local;	Cofinanciar o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas e projetos de assistência social em âmbito local;	Cofinanciar o aprimoramento da gestão e dos serviços, programas e projetos de assistência social, em âmbito local;
Coordenar e gerir a rede SUAS; Coordenar em nível nacional o Cadastro Único e o Bolsa Família (PBF);	Apoio técnico e financeiro à associações e consórcios de municípios na oferta de serviços, programas e projetos; E também para a implantação e gestão do SUAS, Cadastro Único e PBF;	Apoiar técnica e financeiramente os Municípios para a implantação e gestão do SUAS, Cadastro Único e PBF;	Gerir, no âmbito municipal, o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família;
	Execução direta de serviços regionalizados, na ausência dos municípios;		
Normatizar os serviços, programas, projetos e benefícios.	Normatizar, em seu âmbito, os serviços, programas, projetos e benefícios, ofertados pelas entidades vinculadas ao SUAS.	Normatizar, em seu âmbito, os serviços, programas, projetos e benefícios, ofertados pelas entidades vinculadas ao SUAS.	Normatizar, em seu âmbito, os serviços, programas, projetos e benefícios, ofertados pelas entidades vinculadas ao SUAS.
Atender em conjunto com demais Entes em situações emergenciais.	Atender em conjunto com demais Entes em situações emergenciais.	Atender em conjunto com demais Entes em situações emergenciais.	Atender em conjunto com demais Entes em situações emergenciais.
Realizar o monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social.	Realizar o monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social.	Realizar o monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social.	Realizar o monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social.

Atualizada de acordo com a NOBSUAS/2012

Conforme as informações do quadro 2, observa-se que à União, não é estabelecida nenhuma competência referente a execução de serviços, ficando responsável pela operacionalização dos benefícios.

No que tange ao aprimoramento da gestão, tanto do Programa Bolsa Família, quanto dos serviços, programas, projetos e benefícios, conforme a NOBSUAS/2012, fica a cargo da União o apoio financeiro para esse fim, e se dará por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Bolsa Família- IGD PBF e do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social IGD SUAS, no que se refere aos Estados, DF e municípios.

Os estados têm por competência apoiar técnica e financeiramente os municípios, e só fica determinada a função de executar diretamente os serviços, na ausência dos municípios.

Com isso, infere-se que, entre os entes da federação, os municípios são os maiores responsáveis, no âmbito do SUAS, por executarem os serviços socioassistenciais. Para melhor compreender como os entes federados financiam as ações socioassistenciais, o item seguinte será dedicado a um breve esboço do financiamento da assistência social no SUAS.

## **2.3 Financiamento do SUAS**

Para estudar o financiamento tanto de uma política econômica quanto social torna-se preciso conhecer as peças orçamentárias que ordenam as fontes de custeio das mesmas. A presente monografia dedicará nessa seção a uma breve apresentação dessas peças com ênfase na política de assistência social, em especial no advento do SUAS.

O orçamento público é uma peça orçamentária técnica, mas que se baseia na definição das prioridades de intervenção e atuação do setor público nos segmentos sociais. Portanto, por se tratar de recursos financeiros, tem sido alvo de disputas políticas e econômicas. (TAVARES, 2005).

Para Tavares (2005, p.27) “o financiamento é detalhado no processo de planejamento através do orçamento daquilo que se propõe realizar, levando-se em consideração todas as naturezas de despesas previstas. Isso também é pressuposto das políticas sociais”.

De acordo com Pereira (2009, p.275),

a definição anual das despesas e receitas com impostos do governo, junto com as leis e as normas que aprovam e respaldam estas despesas e impostos, compõem o orçamento da União. O orçamento da União tem dois propósitos explícitos: financiar as atividades do governo federal e estabilizar a economia.

No que tange ao financiamento da assistência social, Mesquita; Martins e Cruz (2012) destacam a falta de clareza no cofinanciamento dos serviços, programas e projetos para cada esfera do governo, diferentemente do que acontece com outras políticas sociais de caráter descentralizado tais como saúde e educação, nas quais são estabelecidos os mínimos de destinação financeira que cada ente federado deve arcar.

A União tem concentrado o financiamento dos benefícios socioassistenciais, tais como Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada, e aos municípios tem ficado o custeio dos serviços.

De acordo com a PNAS de 2004, no sistema descentralizado e participativo da política de assistência social, os fundos (nacional, estaduais, distrital e municipais) são instâncias representativas do financiamento.

O FNAS foi criado pela LOAS e regulamentado pelo decreto nº 1605/95. Este decreto destaca no seu art.1º que o fundo foi criado com o objetivo de: proporcionar recursos e meios para financiar o BPC e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social. Contudo, com a edição do decreto nº 7.788 de 2012, o FNAS passa a ter como objetivo proporcionar recursos para cofinanciar gestão, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

Para Tavares (2005) este novo decreto se difere do anterior por classificar o FNAS em fundo público de gestão orçamentária, financeira e contábil; expandir o cofinanciamento dos benefícios, não colocando o BPC como foco, e contemplar a gestão.

No artigo 165 da CF de 1988 o orçamento público ganha três instrumentos legislativos. O conjunto desses instrumentos é conhecido como ciclo orçamentário, composto pelo Plano Plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentária (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

Para Salvador (2010) essas leis têm como objetivo principal integrar atividades de planejamento e orçamento com vistas a garantir a execução das políticas governamentais tanto em âmbito nacional como nos municípios e estados.

De acordo com Pereira (2009), o planejamento perpassa por processos nos quais as informações são recolhidas e analisadas; as ações futuras, elaboradas e avaliadas, além de fornecer subsídios às decisões políticas e avaliação das decisões tomadas. Portanto, as

metas definidas nesse processo (planejamento) podem ser vistas como uma diretriz, seguida de acordo com aspirações governamentais, mas o instrumento que pode permitir o cumprimento dessas aspirações, ou desejos governamentais é a alocação de recursos orçamentários. Desse modo, os recursos financeiros são de considerável influência para que os objetivos expressos nas metas se tornem reais.

De acordo com Pereira (2009) o PPA deverá definir as diretrizes, os objetivos e as metas esperados, integrar os instrumentos de planejamento e orçamento conforme os programas e suas ações. Portanto, se trata de uma lei que planeja todas as ações do governo para um período de 4 anos.

O PPA deve ter início no 2º ano de mandato de cada governo e término no 1º ano do mandato do governo subsequente. Com isso, no 1º ano do mandato o governo eleito trabalhará de acordo com as diretrizes, objetivos e metas estabelecidas pelo PPA do governo anterior, ao mesmo tempo em que deverá elaborar o PPA do seu governo.

Sobre os programas Pereira (2009) destaca que integram o PPA com o orçamento e tem por objetivo solucionar algum problema ou atender alguma demanda da sociedade. Desse modo, os programas possuem ações que são representadas por projetos, atividades e operações especiais, com o intuito de corresponder aos objetivos do governo de alcançar suas metas. Portanto, as definições das metas físicas e financeiras das ações devem ser descritas no PPA.

Segundo Pereira (2009, p. 286, 287), o PPA:

busca alocar os recursos públicos de modo eficiente e racional, com base na utilização e nas modernas técnicas de planejamento. É apoiada em definições das diretrizes, metas e objetivos que a administração pública desenvolve suas ações, objetivando alcançar o desenvolvimento do país.

Outra peça do ciclo orçamentário é a LDO, por meio desta é que devem ser definidas desde as prioridades e metas da administração pública federal às disposições sobre alterações tributárias da União (PEREIRA, 2009, p. 289).

Piscitelli, Timbó e Rosa (2002), apontam que a LDO inserida na CF foi a maior novidade no processo orçamentário, pois articula o plano (PPA) e o orçamento. Para os autores, a LDO deve nortear a elaboração do PPA, uma vez que tem condições de assegurar coerência ao plano e de sinalizar aos agentes econômicos sobre o direcionamento da política econômica.

Os autores também destacam sobre as dificuldades observadas no que se refere ao cumprimento da LDO enfatizando que tais dificuldades

dizem respeito muito mais à falta de determinação quanto à obediência às leis, assim como à prioridade no acompanhamento da execução orçamentária, aliadas



à inexistência de parâmetros que definam com clareza os objetivos e metas da programação, de que é exemplo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, expressa através de generalidades( PISCITELLI, TIMBÓ, ROSA, 2002, p. 71).

Com a promulgação da LRF, em 2000, a LDO tem suas funções acrescidas. A partir de então passou a integrá-la: informações, anexos de metas fiscais e anexos de riscos fiscais, dentre outras funções. No que tange ao anexo das metas fiscais, devem ser estabelecidos metas anuais, em valores correntes e constantes, referentes despesas, receitas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública para o exercício que se referirem e para os dois seguintes.

Além do anexo das metas fiscais, o anexo de riscos fiscais também passa a ser função da LDO. Por este anexo serão avaliados os passivos contingentes e os riscos capazes de afetar as contas públicas, bem como, caso se concretizem, as providencias a serem tomadas sobre os riscos fiscais.

Em outras palavras,

pode-se dizer que a LDO traz uma “radiografia” da atuação econômica do governo. Como isso, qualquer desvio da trajetória de “equilíbrio fiscal” previsto na LDO passou então a ser motivo para grita geral de um mercado financeiro “atento”, pressionando em favor de fortalecer uma política econômica mais conservadora sempre que possível (INESC, 2007).

Já a LOA deve ser elaborada de forma compatível tanto com PPA quanto com a LDO. É composta por três orçamentos: fiscal, de investimento e da seguridade social. O orçamento fiscal e da seguridade social tem seus recursos provenientes de cobranças de tributos, contribuições e da exploração do patrimônio dos órgãos e entidades públicos.

De acordo com Pereira (2009) os orçamentos fiscal e de investimento das empresas estatais devem estar inteirados com o PPA e deverão funcionar como instrumentos de redução da desigualdades regionais.

Conforme Salvador (2010), “a LOA quantifica os valores em relação a programas, com os seus respectivos executores, com base nas estimativas e autorização para obtenção de receitas, fixando os gastos para o exercício seguinte”.

O quadro 3 apresenta o ciclo orçamentário brasileiro em síntese.

Quadro 3- Legislações que compõe o ciclo orçamentário.

PPA	LDO	LOA
<ul style="list-style-type: none"> <li>- é um planejamento de médio prazo;</li> <li>- define as prioridades dos governos por um período de quatro anos;</li> <li>- deve conter diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada;</li> <li>- deve ser elaborado no primeiro ano de cada governo, tendo validade do começo do segundo ano de mandato do vernante até o primeiro ano de mandato do governante seguinte;</li> <li>- deve obedecer ao prazo de envio de proposta do executivo para o legislativo: até 31 de agosto do primeiro ano de mandato. E o legislativo deverá apresentar a aprovação da proposta até 15 de dezembro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- define as metas e prioridades para o ano seguinte;</li> <li>- orienta a elaboração do orçamento;</li> <li>- dispõe sobre alteração na legislação tributária e política de pessoal;</li> <li>- estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a partir das prioridades contidas no PPA e na LDO o governo define as metas que deverão ser atingidas naquele ano;</li> <li>- disciplina todas as ações do governo;</li> <li>- é dividida em Orçamento fiscal, da seguridade social e de investimentos das empresas estatais;</li> <li>- o executivo deve enviar a proposta para o Legislativo até 31 de agosto. O Legislativo deverá aprovar até 15 de dezembro.</li> </ul>

Fonte: Pereira (2009)

Elaboração própria.

A assistência social tem o seu financiamento detalhado por meio do orçamento público, mais precisamente no PPA e na LOA. Esses instrumentos que compõe o ciclo orçamentário deverão considerar a apresentação dos programas e das ações, de acordo com os Planos de Assistência Social, ou seja, considerando os níveis de complexidade dos serviços, programas, projetos e benefícios e alocando-os para a proteção social básica ou proteção social especial de média ou alta complexidade.

De acordo com a PNAS (2004) o orçamento da assistência social deve ser inserido na proposta da LOA, na função orçamentária de nº 8. Com isso, os recursos dessa função devem ser alocados da seguinte forma: os destinados às despesas correntes e de capital relacionadas aos serviços, programas, projetos e benefícios governamentais e não-governamentais, deverão ser alocados nos fundos de Assistência social, os quais

funcionam como unidades orçamentárias; os demais, destinados às atividades-meio, deverão ser alocados no orçamento do órgão gestor dessa política, na respectiva esfera de governo.

Para Tavares (2005), a partir do SUAS, o PPA da União para a assistência social considera as novas regulações (PNAS e NOB) e vem representando numa vitória significativa, pois insere o novo modelo de gestão nesse importante instrumento do orçamento e planejamento públicos. Isso significa que a elaboração da proposta orçamentária passa a ser norteada de acordo com os níveis de proteção social definidos na política de assistência social.

Tavares (2005) pontua também sobre a importância dessa demarcação financeira para a política de assistência social, pois a destinação e execução do orçamento para a gestão de uma política pública reflete na possibilidade de tornar real o atendimento às demandas que são apresentadas.

Mesquita; Martins e Cruz (2012) faz um esforço para compreender o comportamento dos recursos regulares que financiam os serviços socioassistenciais no âmbito do SUAS. Segundo levantamento realizado pelas autoras com busca de dados na Finanças do Brasil (FINBRA), SUAS/web e na Pesquisa realizada pelo IBGE, em 2009, sobre o perfil dos municípios brasileiros (MUNIC), com aporte na assistência social, os estados são os que apresentam menor participação no cofinanciamento da política de assistência social.

A NOB/SUAS estabelece, além de responsabilidades no que tange a gestão, competências no financiamento para União, estados, DF e municípios. A participação da União no cofinanciamento é dada pelas transferências fundo a fundo, conforme porte, mecanismos de financiamento e critérios de partilha e também no pagamento do BPC e do PBF.

De acordo com a NOBSUAS/2012 o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais se dará por meio de Blocos de Financiamento, sendo: bloco de Financiamento da Proteção Social Básica e Bloco de Financiamento da Proteção Social Especial. Os recursos à esses Blocos transferidos permitem a organização da rede de prestação de serviços, de acordo com o planejamento realizado.

Os estados, assim como do DF<sup>15</sup>, participam no cofinanciamento da proteção social básica e do aprimoramento de gestão, devendo disponibilizar recursos financeiros para

---

<sup>15</sup> Conforme a NOB/SUAS (2012). Devido a realidade do Distrito Federal, esse ente subnacional atua como protagonista dos municípios em torno, portanto, deve ter uma rede complexa de modo a cofinanciar a

sistema de informação, monitoramento, avaliação, capacitação, apoio técnico e demais ações que venham a ser pactuadas.

Já os municípios participam do cofinanciamento de acordo com as demandas locais, ou seja, é de acordo com o porte do município (pequeno porte I e II; médio porte; grande porte e metrópoles) que será determinado o financiamento da proteção social básica e/ou especial de média e/ou alta complexidade.

Considerando a abordagem feita nesse capítulo, o capítulo a seguir, será dedicado a questão orçamentária da assistência social buscando relacionar o aporte teórico com a análise e compreensão dos dados pesquisados.

### **3- O ORÇAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: UNIÃO, ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS**

#### **3.1 O orçamento da seguridade social na CF de 1988**

Para que as políticas sociais sejam efetivas e alcancem seus objetivos é preciso de recursos financeiros. Os recursos orçamentários para financiar as políticas da seguridade social no Brasil foram instituído no artigo 195 da CF de 1988, devendo assim, ser provenientes de recursos do orçamento da União, estados, DF e municípios e das contribuições sociais. (PNAS /2004).

Sobre o financiamento da seguridade social, o Art. 195 da Carta Magna, dispõe que é de responsabilidade de toda a sociedade e de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do DF e dos municípios, e das seguintes contribuições sociais: I — do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro; II — do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; III — sobre a receita de concursos de prognósticos e IV — do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Assim, a seguridade social tem sua materialização condicionada à capacidade de garantia de recursos orçamentários e financeiros, via Estado. E, no que tange ao financiamento, este é estruturado por meio de arrecadações das contribuições previdenciárias e recursos orçamentários, principalmente das contribuições sociais destinados a esta finalidade, resultando em um orçamento próprio da seguridade social (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

O orçamento da seguridade social vem sendo superavitário desde do início, em que pese a sua dificuldade de institucionalização. Até 2002, conforme Salvador (2010), sequer existia uma separação forma entre o orçamento fiscal e da seguridade social na LOA. A partir de 2003 passa ocorrer a separação formal, contudo, sem cumprir o que determina a CF de 1988 (art. 195, I, § 2º), isto é, “a proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos”.

A ANFIP vem produzindo estudos anuais que apresentam uma proposta de orçamento da seguridade social, em conformidade com a CF. Os dados apurados pela Associação Nacional dos Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) demonstram que o orçamento da seguridade social é superavitário. De acordo com a ANFIP (2013), as receitas da seguridade social alcançaram, em 2012, R\$ 590,6 bilhões e despesas da ordem de R\$ 512,43 bilhões, portanto, um saldo positivo de R\$ 78,1 bilhões. Convém destacar no estudo da ANFIP (2013), que o resultado superavitário exclui o desvio de recursos realizados pela DRU, que em 2012, alcançou R\$ 58,11 bilhões.

A tabela 1 apresenta a evolução das receitas e despesas da seguridade social, no período de 2005 a 2012, em percentual do PIB, conforme ANFIP (2013). De acordo com a tabela 1, as receitas da seguridade social vem apresentado crescimento desde 2008, alcançando 13,41% do PIB. Por outro lado, as despesas da seguridade totalizaram 11,64% do PIB, em 2012.

Os dados da tabela 1, demonstram que as despesas vinculadas à política de assistência social crescem em proporção superior as aquelas vinculadas as políticas de previdência social e de saúde. Em particular, os gastos sociais destinados ao pagamento de benefícios assistenciais, que crescem de 0,75% do PIB (2008) para 1,16% do PIB, em 2012.

Tabela 1- Receitas e despesas do Orçamento da Seguridade Social 2005 a 2012 - %PIB

RECEITAS REALIZADAS	2005	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	13,54	13,19	13,37	12,38	12,10	12,16	12,75	13,41
Receitas de Contribuições Sociais	12,93	12,64	12,81	11,87	11,60	11,70	12,29	12,92
Receita Previdenciária	5,05	5,21	5,28	5,39	5,62	5,62	5,94	6,32
Cofins	4,17	3,81	3,83	3,96	3,60	3,71	3,86	4,12
CSLL	1,22	1,15	1,26	1,40	1,35	1,21	1,40	1,31
PIS/PASEP	1,03	1,01	0,98	1,02	0,95	1,07	1,01	1,09
CPMF e Outras Contribuições	1,45	1,45	1,46	0,10	0,08	0,08	0,08	0,09
Outras Receitas da seguridade	0,61	0,55	0,56	0,51	0,50	0,45	0,46	0,50
DESPESAS REALIZADAS	9,92	10,61	10,59	10,25	11,10	10,65	10,89	11,64
Benefícios Previdenciários	6,64	6,99	6,86	6,58	6,95	6,76	6,79	7,19
Previdenciários urbanos	5,37	5,62	5,54	5,24	5,53	5,25	5,28	5,54
Previdenciários rurais	1,27	1,37	1,32	1,32	1,38	1,47	1,48	1,62
Compensação previdenciária	0,00	0,00	0,00	0,02	0,04	0,04	0,03	0,03
Benefícios assistenciais	0,75	0,82	0,84	0,87	0,94	0,95	1,01	1,16
Assistenciais- LOAS	0,35	0,41	0,43	0,45	0,52	0,54	0,56	0,65

Assistenciais-RMV	0,08	0,08	0,07	0,07	0,06	0,06	0,05	0,04
EPU- Benefícios de Legislação Especial	0,05	0,05	0,07	0,07	0,06	0,06	0,05	0,04
Saúde- despesas do MS	1,61	1,72	1,72	1,66	1,80	1,64	1,75	1,82
Assistência social: despesas do MDS	0,08	0,09	0,09	0,09	0,08	0,09	0,10	0,13
Assistência social: despesas do MPS	0,16	0,18	0,19	0,16	0,19	0,17	0,16	0,16
Outras ações da seguridade social	0,08	0,08	0,13	0,13	0,21	0,19	0,18	0,22
Benefícios de outras ações do FAT	0,56	0,66	0,70	0,71	0,86	0,79	0,84	0,92
<b>RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL</b>	<b>3,62</b>	<b>2,58</b>	<b>2,78</b>	<b>2,13</b>	<b>1,01</b>	<b>1,50</b>	<b>1,86</b>	<b>1,77</b>

Fonte: ANFIP(2013)

De acordo com a PNAS os recursos aplicados no orçamento da assistência social e executados por unidades orçamentárias (UO) podem ser divididos em duas categorias: dos serviços, programas e projetos, e, dos benefícios de transferências de renda.

O MDS e o FNAS são UO da função assistência social (função 08). Ambas são empenhadas para financiar serviços, programas projetos e benefícios. O FNAS é responsável por realizar as transferências fundo a fundo e financiar a proteção social básica.

Mesquita; Martins e Cruz (2012) reforçam que esse novo arranjo, de transferências fundo a fundo, diz respeito à estruturação dos serviços socioassistenciais, pois os benefícios são pagos diretamente aos usuários. Desse modo, conforme a NOB/SUAS enfoca-se na estruturação dos serviços e não mais no público a ser atendido. Isso vem significando avanços na medida em que consolida transferências regulares e automáticas e institui repasse federal por pisos organizados conforme o nível de proteção.

Os pisos passam então, conforme NOBSUAS/2012, a compor as proteções sociais (básica e especial). Portanto, compõe o cofinanciamento da Proteção Social Básica o Piso Básico Fixo e Piso Básico Variável. Já o cofinanciamento da Proteção Social Especial de Média Complexidade é composto por: Piso o Piso Fixo de Média Complexidade; Piso Variável de Média Complexidade; e Piso de Transição de Média Complexidade. E, compõem a Proteção Social de Alta Complexidade: o Piso Fixo de Alta Complexidade; e o Piso Variável de Alta Complexidade.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> A descrição desses Pisos pode ser acompanhada no quadro 4, disponível nas páginas a seguir.

Outro ponto abordado pelas autoras é que os recursos dos fundos não serão destinados apenas para programas, serviços e benefícios da assistência social, devendo se destinar também ao aprimoramento da gestão da política de assistência social.

Os fundos federal, estadual, distrital e municipal, devem funcionar como unidades orçamentárias que concentram os recursos para programas, serviços e benefícios da assistência social e devem ser organizado por seus respectivos órgãos gestores e acompanhado, controlado e fiscalizado pelos conselhos.

Para Castro (2012) os fundos especiais de assistência social foram criados para comportar os recursos orçamentários e para dar mais transparência à aplicação dos recursos. Para tanto estão incluídos nos fundos as fontes e as despesas em cada esfera de governo.

De acordo com o portal do MDS, o FNAS faz o repasse automático e regular para os Fundos estaduais, distrital e municipais para apoiar a execução dos serviços socioassistenciais que são de caráter contínuo. Já os programas e projetos com tempo determinado, ou seja, não continuados, são financiados via convênios e contratos de repasse. Nos convênios a Caixa Econômica Federal atua como agente financeiro.

Os programas e projetos que não são continuados, que serão financiados por convênios, passam por processos de seleção, formalização, execução, acompanhamentos, elaborados por um sistema eletrônico, o Sistema de Convênios do Governo Federal (SINCOV).

De acordo com o decreto nº 7.641 de 2011, que regulamenta o cadastramento e os repasses, as transferências federais só serão realizadas para as entidades sem fins lucrativos que estiverem cadastradas no SINCOV.

Está previsto, mas ainda não foi regulado um instrumento de controle, chamado relatório anual de gestão, pelo qual a União fiscaliza os recursos que são transferidos automaticamente para os municípios. Este relatório deve ser respondido *on-line* pelos gestores e encaminhado para os respectivos Conselhos de Assistência Social, para registrarem sua apreciação.

De acordo com Castro (2012) os municípios são responsáveis por registrar no ano seguinte num sistema digital, o Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeira, que é um instrumento de prestação de contas, a execução orçamentária dos recursos alocados pelas três esferas de governo na assistência social.

Os benefícios de transferência de renda, continuados, são pagos diretamente aos usuários. Assim, os recursos que financiam estes benefícios não compõem os fundos



estaduais, distrital e municipais. Mas, outros benefícios de caráter emergencial, que não são de caráter continuados e que são executados pelos municípios, como auxílio natalidade e funeral devem ser financiados pelos Estados que devem transferir os recursos para os municípios, via transferência fundo a fundo. (CASTRO, 2012)

A NOB/SUAS de 2005 dispõe sobre as condicionalidades para que os entes subnacionais recebam o cofinanciamento federal, os critérios de partilha e os meios que serão utilizados para realizar essa transferência. Além de determinar o critério de definição do repasse automático: a partir dos pisos de proteção social, estando relacionado à proteção social básica (PSB) e à proteção social especial (PSE).

São avanços porque rompem com a lógica do modelo convenial e também com a lógica de repasses por valor per capita, na qual se baseavam os atendimentos das entidades socioassistenciais.

Mesquita; Martins e Cruz (2012) chamam a atenção para o fato de que embora a NOB/SUAS determinasse os pisos como formas de viabilizar o cofinanciamento, reunindo recursos de todos os entes federados ( piso composto), observa-se que coube à regulamentação complementar a definição dos percentuais de participação de cada esfera de governo, tomando como base os custos de referências dos serviços. E, que na prática o piso composto não foi viabilizado, sendo assim, os pisos apresentam apenas a parcela da União no cofinanciamento para a manutenção dos serviços socioassistenciais. Isso sinaliza dificuldades para dá concretude ao processo de cofinanciamento regular das ações e serviços do SUAS, por parte de todos os entes subnacionais.

O quadro 4 sistematiza as variáveis consideradas para o cálculos dos pisos conforme cada tipo de proteção social.

Quadro 4- Transferências de recursos: pisos, descrição e definição pactuados na Comissão Inter Gestora (CIT).

Piso	Descrição	Definição dos valores
Piso Básico Fixo	Atendimento à família e seus membros, no desenvolvimento do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Deve ser ofertado, necessariamente pelo Centro de Referência da Assistência Social – CRAS.	Baseado no número de famílias referenciadas ao CRAS.

Piso Básico Variável	Co-financiar os serviços complementares e inerentes ao PAIF. Além de co-financiar os serviços executados por equipes volantes, vinculadas ao CRAS.	Definidos conforme informações no Cadastro Único (CadÚnico). Toma como referência o número de famílias com idosos, com presença de idosos, crianças, adolescentes, jovens e pessoas com deficiência.
Piso Fixo de Média Complexidade	Destina-se ao cofinanciamento dos serviços tipificados nacionalmente. Esses serviços são prestados exclusivamente no Centro de Referência Especializado para População de Rua- Centro POP e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social- CREAS, como o Serviço de Prestação e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI.	Objeto de pactuação na CIT e deliberação no CNAS.
Piso Variável de Média Complexidade	Destina a cofinanciar os serviços tipificados nacionalmente, sendo eles: serviço especial em abordagem social; serviços de proteção especial para pessoas com deficiência, idosos e suas famílias; serviços de proteção social à adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade; dentre outros que podem ser instituídos de acordo com prioridades ou metas pactuadas nacionalmente e deliberadas pelo CNAS.	A definição dos valores deve ser objeto de pactuação na CIT e deliberação no CNAS.

Piso de Transição de Média Complexidade	Será objeto de legislação específica.	
Piso Fixo de Alta Complexidade	Destinado ao cofinanciamento dos serviços, tipificados nacionalmente, voltados à atender de modo especializado à indivíduos e famílias que necessitem de acolhimento fora do seu núcleo familiar ou comunitário de origem.	
Piso Variável de Alta Complexidade	Destinado ao cofinanciamento dos serviços, tipificados nacionalmente, prestados à usuários que necessitam de atenção diferenciada e atendimento complementar.	

Fonte: NOBSUAS/2012  
Elaboração própria.

Infere-se do quadro 4 que os valores dos pisos estão condicionados ao tipo de proteção social, bem como dos serviços socioassistenciais prestados. Os pisos portanto, dependem de fatores específicos para serem estabelecidos.

Além desse valores mínimos repassados pelo FNAS para os municípios habilitados, há outras formas de destinação financeira para as ações da assistência social. Nesse

sentido, o item seguinte retrata o comportamento orçamentário da assistência social no período de 2004 a 2012.

### **3.2 Comportamento orçamentário da assistência social de 2004 a 2012: a análise dos dados**

Baseando nas informações legais, na compreensão histórica da institucionalização da política de assistência social, no orçamento desta política inserida no contexto do federalismo brasileiro do século XXI, no âmbito do SUAS, é que nesta seção realiza-se a análise dos dados orçamentários da função assistência social.

Os dados encontrados permite fazer análises sobre o atual momento da política de assistência social, no qual se busca a implementação do SUAS, relacionando as diretrizes apontadas pelas legislações desta política, tais como, descentralização político-administrativa e responsabilidades partilhadas, com os recursos financeiros aplicados no orçamento da assistência social.

Como já abordado nos capítulos anteriores e destacando a necessidade de se pontuar nesse capítulo, de acordo com a LOAS, PNAS e NOB/SUAS, os serviços socioassistenciais devem ser custeados pela União, estados, DF e municípios.

Para análise dos dados, portanto, considerou-se a diretriz da NOB/SUAS que estabelece cofinanciamento. O período estudado foi de 2004 a 2012, o que possibilitou acompanhar o comportamento orçamentário na implementação do SUAS, que tem como marco de início o ano de 2005.

Como analisado no capítulo anterior tanto no que tange ao financiamento quanto a gestão a política de assistência social vem sendo implementada por meio de benefícios, programas, projetos e ações socioassistenciais, no âmbito do SUAS, pelo caráter descentralizado, “cooperativo” e participativo. Esta seção, portanto considera esse contexto e realiza uma análise da execução orçamentária da assistência social.

O primeiro ente subnacional analisado é a União. A partir dos dados de Salvador (2011) é possível visualizar na tabela 2 a evolução da participação da assistência social no orçamento da seguridade social, no período de 2000 a 2010.

Esta tabela evidencia que houve um aumento considerável na função assistência social, o que não foi tão expressivo no orçamento da seguridade social. A assistência social que em 2000 teve uma participação de 3,76% vem evoluindo de forma considerável e

respondeu por 9,27% dos gastos orçamentários da seguridade social, em 2010, conforme tabela 2.

Tabela 2

Participação da Assistência Social no Orçamento da Seguridade Social (1)

Valores, em R\$ milhões, a preços de 2010, deflacionados pelo IGP-DI

Ano	Função Assistência Social	Orçamento da Seguridade Social (2)	Participação da Assistência Social
2000	9.981,06	265.434,89	3,76%
2001	10.787,85	277.881,00	3,88%
2002	11.683,29	278.336,45	4,20%
2003	12.295,59	264.521,90	4,65%
2004	18.513,19	283.568,64	6,53%
2005	19.919,09	303.453,65	6,56%
2006	26.697,18	339.151,07	7,87%
2007	29.055,10	326.772,00	8,89%
2008	30.364,83	348.999,96	8,70%
2009	34.468,32	386.652,93	8,91%
2010	40.674,99	438.971,25	9,27%
Varição de 2000 a 2010	307,52%	65,38%	-

Fonte: Salvador (2011)

Notas:

(1) Valores liquidados, excluindo o refinanciamento da dívida pública. Nos valores de 2007 a 2010 estão excluídas as despesas inscritas em restos a pagar não-processados.

(2) Refere-se a soma dos valores liquidados nas funções assistência social, saúde e previdência social.

Salvador (2011) apresenta algumas justificativas que ajudam a compreender o crescimento da participação da assistência social no orçamento da seguridade social. Para tanto algumas alterações no contexto social favoreceram esse comportamento orçamentário. Sendo assim, a partir de 2004 o extinto benefício assistencial Renda Mensal Vitalícia, substituído pelo Benefício de Prestação Continuada, que era alocado na função previdência, passa a ser destinado pelo FNAS, indicando uma alteração do ponto de vista contábil.

Outros fatores apontados pelo autor são: aumento no quantitativo de idosos beneficiários do BPC, a partir de 2003 devido à alteração do estatuto do idoso que reduziu o limite de idade para acesso a esse benefício, passando de 67 para 65 anos; aumento no valor do salário mínimo significou consequentemente em aumento nas

despesas com RMV e BPC<sup>17</sup> e, também, no ano de 2003, a criação do programa de transferência de renda Bolsa Família, o qual representou um gasto expressivo no governo Lula.

O orçamento da assistência social na esfera federal teve um crescimento expressivo de 307,52% acima da inflação medida pelo IGP-DI (ver tabela 2). Parte importante desse aumento deve-se a responsabilidade União pelos gastos orçamentários com benefícios de transferência de renda: benefício de prestação continuada (BPC) e bolsa família (BF).

Para compreender a dinâmica do SUAS no federalismo brasileiro é importante averiguar a evolução da transferência dos recursos do orçamento da União para os estados e os municípios, pois um dos critérios essenciais apontados na PNAS e na NOB/SUAS é a transferência fundo a fundo.

Os dados oficiais do orçamento público disponibilizado pelo SIGA Brasil sobre as transferências da União para os estados e municípios estão organizados na tabela 3. O sistema permite filtrar a evolução dos recursos da função 8 (assistência social) por meio da modalidade de aplicação.<sup>18</sup> Para estados e DF a modalidade de aplicação correspondente é a 30 e para os municípios a 40.

Assim, a tabela 3 demonstra o resultado dessa busca realizada com vistas a compreender o quanto essas transferências representaram no orçamento da função 08, no período de 2004 a 2012.

---

<sup>17</sup> O valor desses benefícios corresponde ao valor de 1 salário mínimo.

<sup>18</sup> De acordo com o Manual Técnico do Orçamento - MTO, publicado pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG (2013, p. 49), modalidade de aplicação “indica se os recursos serão aplicados mediante transferência financeira, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária para outros níveis de Governo, seus órgãos ou entidades, ou diretamente para entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou, então, diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo”.

Tabela 3

Transferências da União para estados e municípios (1)

Ano	Total de Transferências	Total função 8	Porcentagem
2004	1.205.965.540,28	6.513.151.120,19	18,52%
2005	1.485.120.293,61	8.416.353.100,74	17,65%
2006	1.654.418.833,30	13.863.295.001,74	11,93%
2007	1.779.037.512,53	15.806.087.873,54	11,26%
2008	1.896.002.553,33	21.551.140.290,63	8,80%
2009	1.907.789.754,40	24.708.958.694,29	7,72%
2010	2.362.936.708,17	28.838.816.643,77	8,19%
2011	2.634.888.753,04	33.335.541.042,95	7,90%
2012	3.132.790.496,75	39.103.421.941,66	8,01%

Fonte: SIGA Brasil

Elaboração própria

(1)O item total de transferências representa a soma das transferências estaduais, distrital e municipais.

(2)Nota: No período de 2004 a 2010 o total das transferências refere-se a modalidade aplicação no orçamento público “transferências aos estados (cod. 30)” e transferência aos municípios (cod. 40)”<sup>19</sup>

A tabela 3 corrobora para a hipótese levantada que o SUAS não vem impactando de forma significativa o gasto da União com assistência. Em que pese o crescimento de 150% após a criação do SUAS no volume de transferência, elas representam uma parcela menor no total do gasto com a função 8 (assistência social) no orçamento da União.

Em 2004, o volume de transferência foi de R\$ 1,2 bilhão, representando 18% do montante do orçamento da assistência social. Em 2012, as transferências subiram, em valores deflacionados pelo IGP-DI, para R\$ 3,1 bilhões, contudo, a participação no montante do orçamento da assistência social reduziu-se para 8,01%. Tal situação é um forte indicador das dificuldades para concretização do SUAS e revela um paradoxo nesse período, ou seja, no momento que o governo anuncia como pressuposto fundamental para o fortalecimento do SUAS a transferência de recursos fundo a fundo, diminui o peso relativo das transferência do órgão central para os entes subnacionais.

As transferências realizadas para Estados, DF e municípios não crescem na mesma velocidade que o orçamento total da assistência social na esfera da União. Isso é justificado pelo forte peso dos benefícios no orçamento da assistência social na esfera da

<sup>19</sup> Somente a partir do ano 2011 que a modalidade de “transferência fundo a fundo aos estados (cod.31)” e “transferências fundo a fundo a municípios(cod.41) foi criada no orçamento público e portanto detalhada nos documentos de consolidação das contas públicas.

União, que são de caráter regular e que apresentaram um aumento considerável no período, conforme já relatado anteriormente. Ressalta-se que somente o BPC (além do RMV em extinção) pertence a esfera do SUAS, pois o PBF é pago no âmbito da UO-MDS.

Outra justificativa possível é que os gastos relacionados aos serviços, ao contrário dos benefícios (BPC e RMV), não são gastos constitucionais e, portanto, não obrigatórios. Tratam-se de gastos discricionários da União, sujeitos ao contingenciamento de recursos orçamentários.

No que tange a gastos estaduais e municipais com assistência social, torna-se necessário destacar que, muitos desses entes federados, não possuem nem gastos obrigatórios com assistência social, nem fontes exclusivas em seus orçamentos. Contudo, sobretudo, os municípios<sup>20</sup> para receber a transferência de recursos no mecanismo fundo a fundo precisam garantir o cofinanciamento, apresentando para tanto gastos orçamentários com a política da assistência social, conforme determinado na PNAS e na NOB/SUAS.

A tabela 4 apresenta o levantamento dos gastos com assistência social alocados na função 8 no âmbito dos orçamentos da União, dos Estados e dos Município no período de 2002 a 2011. Os valores foram deflacionados pelo IGP-DI e estão, portanto, a preços de 2012, o que permite uma comparação da evolução real do orçamento da assistência social no período. Convém ressaltar que os gastos da assistência social do DF pela metodologia adotada pela STN estão alocados no ente subnacional “estados”. Esses números colaboram para as análises da relação federalista na qual se fundamenta a política de assistência social, no sentido de averiguar se a gestão está de fato sendo compartilhada em termos financeiros.

Mesquita: Martins e Cruz (2012) chama a atenção para o limite de fazer análises considerando a função assistência social, pois nos gastos orçamentários com essa função não há definição a que tipo de despesa estaria vinculada cada função/subfunção e, com isso, as despesas são classificadas como assistenciais, ou não, conforme conveniências políticas institucionais. Apesar dessa ressalva, os dados disponibilizados ao público estão por funções orçamentárias e é importante *proxy* que revela de fato como o SUAS está se viabilizando, sobretudo, no âmbito municipal.

Desde os anos 2000, os gastos orçamentários na área assistencial têm sido classificados na função 8, com subfunções associadas, tais como assistência ao idoso; assistência a criança e ao adolescente e, assistência comunitária, mas que a classificação

---

<sup>20</sup> O SUAS estabelece como requisitos básicos para que os municípios recebam recursos a instituição de Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social.



nessas funções e subfunções tem sido resultado de opções de áreas técnicas e orçamentárias de cada ente federado (MESQUITA: MARTINS; CRUZ, 2012).

Tabela 4

Gastos de assistência social por esfera de governo. Valores, em R\$ bilhões, preços de 2012 deflacionados pelo IGP-DI

Ano	União	Estados	Municípios	Total
2002	15,47	9,52	5,76	30,74
2003	17,61	4,52	7,39	29,51
2004	23,62	3,02	5,66	32,30
2005	24,61	3,59	5,40	33,60
2006	31,67	3,81	6,38	41,86
2007	35,70	3,79	8,11	47,60
2008	39,65	3,97	8,89	52,51
2009	41,20	4,43	8,92	54,55
2010	47,48	4,82	10,76	63,06
2011	52,40	5,08	10,45	67,93
Variação de 2002 a 2011/	238,82%	-46,69%	81,58%	120,96%

Fonte: STN

Elaboração própria

Os dados da tabela 4 podem ser considerados uma aproximação de um orçamento global da assistência social no Brasil. Em 2002, considerando todos os entes da federação, os valores orçamentários alçaram, em termos reais, o montante de R\$ 30,74 bilhões. Excetuando o ano de 2003, o orçamento cresce de forma constante no período, e alcança o total de R\$ 67,93 bilhões, em 2011 (tabela 4), isto é, um crescimento acima da inflação de 120,96%. Contudo, os dados não cresceram de forma homogênea em todos os entes da federação. Enquanto, o orçamento da União para a política de assistência social cresceu 238,82% no período, os gastos dos estados encolheram 46,69% e os municípios mais que dobraram os gastos com assistência social, alcançando um crescimento de 81,58% no período de 2002 a 2011.

De modo geral, os dados da tabela 4 sinalizam que o arranjo político-administrativo, federativo e descentralizado, propostos pelo SUAS de fato não vem acontecendo.

Ainda polemizando a questão de que os estados são, entre os entes subnacionais, os que menos têm “colaborado” para o financiamento da assistência social, a pesquisa realizada por Mesquita; Martins e Cruz (2012) com base nos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística (IBGE), verificou-se que embora o SUAS determinasse repasse automático, observa-se que os estados tem reiterado os repasses via convênios. Para as autoras, essa participação significativa dos convênios no cofinanciamento acaba por sugerir a permanência de práticas antigas, além de comprometer a estruturação e funcionamento dos serviços socioassistenciais nos municípios.

Outra questão destacada pelas autoras é que se comparados os municípios de menor e maior porte, o cofinanciamento estadual é mais presente nos municípios de maior porte<sup>21</sup>. É, portanto paradoxal a lógica contrária ao comando da PNAS o repasse dos recursos dos estados para os municípios, pois são os municípios de menor porte que necessitam do maior aporte de recursos para estruturarem sua rede de serviços socioassistenciais, principalmente se consideradas as suas limitações de desenvolvimento econômico e capacidade de arrecadação desses entes da federação.

A tabela 5 apresenta os dados da participação de cada ente subnacional no financiamento da assistência social, no período de 2002 a 2011, em termos percentuais. Os dados da tabela revelam que a União responde por mais 77% do financiamento da assistência social. No período de 2002 a 2011, os estados diminuem sua participação no montante de recursos destinados a política de assistência social. Ao mesmo tempo em que os municípios, após 2004, oscilam a participação entre 15% a 17% do total dos recursos aplicados na assistência social.

Tabela 5  
Participação da União, Estados e municípios em termos percentuais

Ano	União	Estados	Municípios
2002	50,31%	30,97%	18,72%
2003	59,66%	15,31%	25,03%
2004	73,13%	9,34%	17,52%
2005	73,25%	10,69%	16,06%
2006	75,65%	9,11%	15,24%
2007	74,99%	7,97%	17,04%
2008	75,50%	7,57%	16,93%
2009	75,53%	8,13%	16,34%
2010	75,30%	7,64%	17,06%
2011	77,14%	7,47%	15,38%

Fonte: STN  
Elaboração própria

<sup>21</sup> Sobretudo nos municípios das regiões sul e sudeste.

A tabela 6 mostra a participação dos recursos para serviços programas e projetos de assistência social em relação ao orçamento da função 08 e da seguridade social, conforme elaboração de Salvador (2011). Observa-se que num período de 2000 a 2010, os gastos serviços programas e projetos de assistência social perdem proporcionalmente espaço no orçamento da assistência social na esfera federal.

Tabela 6

Participação dos recursos para serviços, programas e projetos de assistência social (sem benefícios) no orçamento da assistência social (função 8) e da seguridade social

R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI

Ano	Serviços, Programas e Projetos	Participação	
		Função 8	Seguridade Social
2002	1.949	16,68%	0,70%
2003	2.958	24,06%	1,12%
2004	2.120	11,45%	0,75%
2005	2.410	12,10%	0,79%
2006	2.830	10,60%	0,83%
2007	2.944	10,13%	0,90%
2008	3.112	10,25%	0,89%
2009	2.959	8,58%	0,77%
2010	3.591	8,83%	0,82%

Fonte: Salvador (2011)

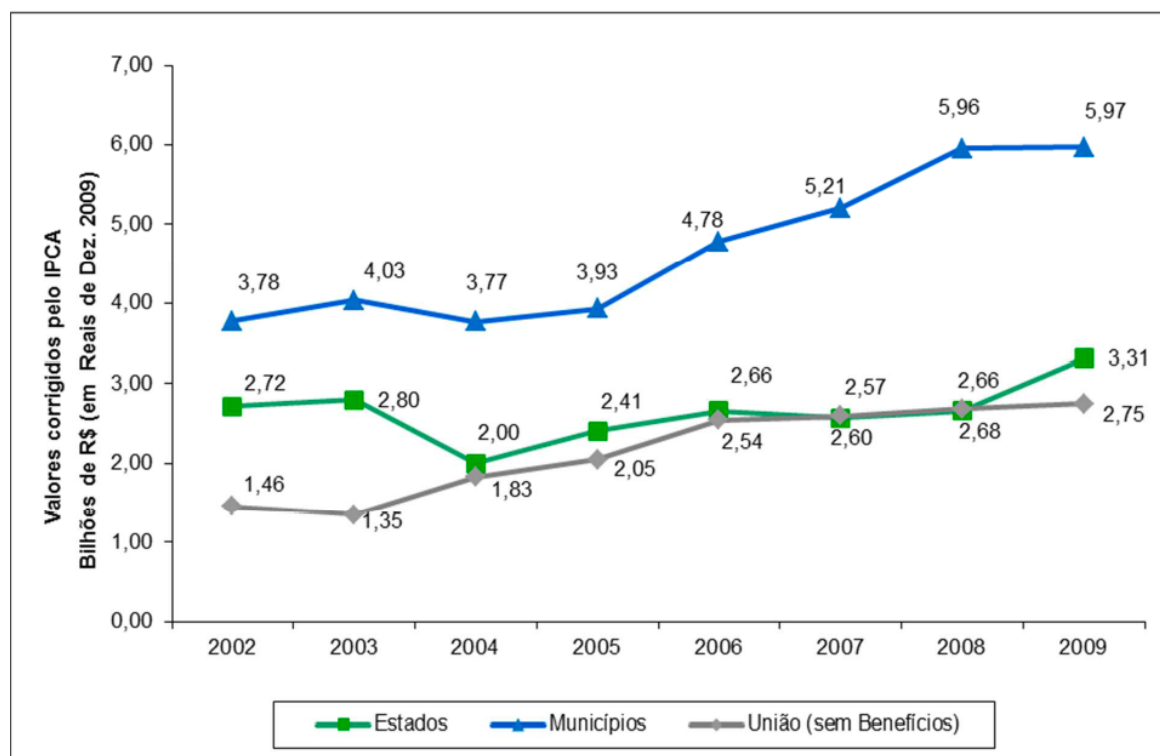
Nota:

Benefícios excluídos: Bolsa PETI, Bolsa Agente Jovem, BPC, RMV e Bolsa Família.

Os dados de Mesquita; Martins e Cruz (2012) mostram que os municípios são na realidade os principais financiadores dos serviços socioassistenciais. O gráfico 1, elaborado pelas autoras, mostra que quando excluído os gastos da União com o pagamento de benefícios, este ente passa a ser o menor financiador da assistência social. Uma situação que também pode ser acompanhada na tabela 5. De acordo com o estudo das autoras, o orçamento da assistência social, deflacionado pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), em 2009, no âmbito das três esferas da Federação e excluindo os benefícios pagos pela União (BPC, RMV e PBF), alcançou o montante 12,03 bilhões. Os municípios aportaram 5,97 bilhões (ver gráfico 1), isto é, 49,62% do orçamento destinado a assistência social, em 2009, excluindo os benefícios pagos pela União.

Gráfico 1

Gastos com assistência social por cada esfera de governo 2002 a 2009 (excluindo o pagamento de benefícios pela União)



Fonte: Mesquita; Martins e Cruz (2012).

### 3.3 Limites estruturais para o cofinanciamento da assistência social

Torna-se válido ressaltar em que contexto econômico insere-se as ações das políticas sociais, pois as mudanças macroeconômicas em curso desde meados da década de 1990 no Brasil influencia os processos de elaboração, gestão e execução do orçamento público, limitando a expansão dos gastos sociais de caráter mais universal, além de um novo contexto fiscal em curso a partir do ano 2000, fruto do ajuste fiscal realizado em 1993, ainda no governo Itamar Franco. Esse ajuste fiscal, conforme Salvador (2010), passa pela realização de superávit primário, pela implantação da LRF – que priorizou o pagamento das despesas financeiras no fundo público –, por decretos de contingenciamentos no orçamento público e pelo refinanciamento da dívida pública. No contexto mais recente, as desonerações tributárias para salvar o capitalismo brasileiro da crise econômica internacional também trazem consequências no (des) financiamento do orçamento dos estados e municípios, conforme revelam Salvador e Teixeira (2012).

Nesse contexto é importante observar que a de assistência social

é uma política que, apesar de regulada, tem uma baixa capacidade de pressão na disputa pela ampliação de recursos públicos, principalmente por ser um setor afetado frequentemente pelas medidas de ajuste fiscal nas três esferas de governo (CASTRO, 2012, p.93).

Em que pese as conquistas sociais garantidas na CF de 1988, com o reconhecimento de direitos sociais no âmbito do dever do Estado, os anos de 1990 foram marcados pela ofensiva neoliberal que caminha numa direção contrária a garantia do caráter público das políticas sociais e seus respectivos programas, projetos, serviços e benefícios. Nessa lógica a orientação é dada para um Estado que deverá ser mínimo para os gastos sociais para voltar a atender o econômico, algo que implica em cortes e reduções nos gastos orçamentários das políticas sociais.

Anderson (1995) recorda que o neoliberalismo desde seus primórdios na Europa e América do norte, após a segunda guerra mundial, até alcançar os demais países capitalista traz como fundamento um Estado que deve ser mínimo para o bem estar social. Ao fazer um balanço do neoliberalismo, o autor, coloca que na área social essa tendência acabou por conquistar muitos dos seus objetivos tais como sociedades marcadas pela desigualdade.<sup>22</sup>

No Brasil o neoliberalismo teve forma mais expressiva na década de 1990. A partir deste período tornam-se enfáticas iniciativas governamentais que caminham numa direção contrária a muitas das conquistas sociais contempladas na CF de 1988, após processos históricos de lutas e reivindicações da classe trabalhadora.

Os defensores do neoliberalismo apregoavam a necessidade de “reformas constitucionais” para desarticular o sistema de proteção social engendrado na CF de 1988. Essas “reformas” no âmbito estatal orientavam-se para o mercado, portanto tiveram ênfases nas privatizações e nas políticas da seguridade social, em particular, a previdência social. Protagonizadas pelo governo FHC, em 1990, mas com influências de processo antecedentes, tais como crise econômica de 1980 e marchas e contramarchas em favor do processo de democratização do Brasil (BEHRING; BOSCHETTI, 2009).

No advento do século XXI coloca-se em evidencia por setores governamentais o chamado neodesenvolvimentismo. Esse discurso que tem ênfase ao equilíbrio fiscal com a necessidade de um reformismo social, mas esse reformismo, embora reconheça a necessidade de políticas que reduzam as desigualdades sociais, não se dedica a pensar em reformas nas estruturas tributárias e de distribuição da riqueza e na expansão de política sociais universais. (GONÇALVES, 2012).

---

<sup>22</sup> Segundo economistas que propunham o neoliberalismo a desigualdade era positiva e necessária, pois dinamizaria a economia.

Na concepção de Silva (2013), a política de assistência social tem representado esse novo modelo de governo, que se fundamenta na articulação entre econômico e social, na perspectiva de que é possível conciliar crescimento econômico e redução da pobreza.

Mas, a autora problematiza que pela lógica do crescimento econômico pautado nas exportações de *comodities* e na atração de transnacionais e capital financeiro, mediado por investimentos estrangeiros diretos (IED), o que se percebe é um crescimento que favorece as próprias transnacionais, ficando com estas a parte mais expressiva de crescimento econômico obtido, em detrimento da exploração dos recursos naturais e da maior precarização da força de trabalho. Segundo Silva (2013), esse cenário demonstra um imperialismo forjado e uma falsa ideia de justiça social, dada pelo aumento dos postos de trabalho e pela redução de desigualdade de renda.

#### A assistência social

assentada na transferência de renda e financiada por um fundo público oriundo, prioritária e maciçamente, das contribuições sobre a renda do próprio trabalho, se incumbe de assumir o ônus da promoção da justiça social proposta pelo governo “neodesenvolvimentista”, arcando com os custos de manutenção da superpopulação relativa (SILVA, 2013, p. 101, 102).

Com isso, merece destaque o ajuste fiscal em curso desde o ano 2000, pois de acordo com a ideologia que vem se construindo desde então, ocorre uma priorização do setor econômico a custos de cortes orçamentários com o social, principalmente com as políticas que não tem gasto mínimo obrigatório, como é o caso dos serviços socioassistenciais preconizados pelo SUAS.

A política econômica em curso no país tem buscado aporte financeiro no Estado e, portanto, no fundo público para apoiar a esfera financeira da economia. Exemplo disso é a LRF que para Miranda (2001) se traduz numa estratégia que permite ao governo federal cumprir com os compromissos com os credores internacionais e com o capital financeiro. Desse modo, com o objetivo de criar superávits primários<sup>23</sup> para o pagamento da dívida pública, acaba por controlar severamente os gastos sociais.

A LRF estabelece regras que desconsideram o pacto federativo, ao restringir a autonomia de estados e municípios na gestão de seus recursos e ao fixar parâmetros de metas fiscais dos entes subnacionais. Desse modo, a gestão macroeconômica fica concentrada na União que passa a fazer controle sobre as receitas públicas (MIRANDA, 2001).

---

<sup>23</sup> O superávit primário significa que a arrecadação do governo foi maior que suas despesas. A partir deste que o volume de recursos que será destinado ao pagamento da dívida pública é determinado.

Para Lopreato (2007, p.193,194):

A definição do regime fiscal e a decisão de contemplar certas demandas sociais trouxeram maior rigidez à política de gastos. O comportamento não é novo e simplesmente reproduziu a forma sempre usada no atendimento de setores considerados prioritários. A diferença é que antes o crescimento econômico, a inflação e o déficit criavam espaços de acomodação do montante das receitas vinculadas e dos gastos obrigatórios. E agora, a obrigação de gerar superávits primários e o baixo ritmo de crescimento, ao lado do elevado gasto com o pagamento de juros, colocaram limites ao atendimento simultâneo de todas as demandas que recaem sobre o orçamento.

Essa situação de ajuste fiscal permite questionar sobre o federalismo dito de cooperação e a descentralização político-administrativa na qual o Brasil vem se organizando desde a CF de 1988. De acordo com o que tem sido proposto por estas políticas econômicas, a União acaba somente ditando as regras e estados, DF e municípios tornam-se alvo de fiscalização.

No que se refere às políticas sociais, em especial a de assistência social estudada nesta monografia, os estados e municípios devem prover a execução dos serviços socioassistenciais no mesmo instante em que devem obedecer as regras fiscais.

As iniciativas estatais para socorrer o capital por meio das desonerações tributárias para permite a recomposição do lucro e da acumulação de capital no Brasil, em momentos de crise, afetam ainda mais o financiamento das políticas sociais. Conforme Salvador e Teixeira (2012) as desonerações são realizadas com tributos<sup>24</sup> que financiam a seguridade social e com impostos que são compartilhados com os estados e municípios, por meio do FPE e do FPM, que financiam a educação e a saúde. Além de aumento do prestação de serviços da política social pelo setor privado (SALVADOR, TEIXEIRA, 2012).

De acordo com Fagnani (2012) os pactos de gestão caminham no caminho contrário ao da política econômica, exemplo disso é que após assumirem compromissos com a área social, estados e municípios tem seus gastos limitados pela área econômica.

Outro ponto argumentado pelo autor refere-se ao endividamento de estados e municípios justificado pelas elevadas taxas de juros, vigente no país desde os anos 1990. Com isso, estados e municípios endividados, refinanciaram a dívida com a União e acabam por comprometer parcela significativa dos seus gastos. A proteção social então se insere num contexto neoliberal que favorece a privatização, focalização e descentralização. Para Boschetti, Behring (2009) a descentralização do ideário neoliberal é aquela estabelecida

---

<sup>24</sup> Dentre os tributos citados pelos autores PIS, COFINS e CSLL são contribuições sociais cuja arrecadação é destinada a seguridade social.

não com a partilha de poder entre os entes da esfera pública, mas sim a que se pauta na transferência das responsabilidades para entes federados ou para instituições privadas.

Diante disso é válido ressaltar a figura do Estado coordenador, que tem aderido a iniciativas que demonstram uma administração gerencial, um Estado regulador, coordenador. Exemplo disso é a gestão por resultados, que “forçam” os municípios a executar as ações socioassistenciais, uma vez que quanto maior o desempenho do município, maiores serão suas fontes de financiamento. Algo que pode ser polemizado, pois se é concedido mais recursos pra quem já tem um sistema estruturado, aqueles que não têm encontram dificuldades para estruturá-lo.

Neste contexto, sem que haja alterações no tripé que sustenta a política econômica neoliberal em curso no país, o SUAS terá muitas dificuldades em se consolidar conforme as diretrizes da PNAS.



## **5- CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Na compreensão de que os fatos são históricos e que, portanto não estão desconexos, para a realização dessa monografia foi preciso retomar aspectos históricos e econômicos da política de assistência social, considerando o método crítico dialético.

Foi imprescindível retomar a trajetória conservadora da assistência social para compreender o porquê, embora atualmente essa política seja reconhecida como direito público, ainda é referenciada por alguns atores sociais com ações meramente assistencialistas, conservadoras e moralistas e destituída do olhar de direito.

No momento atual, advento do SUAS, a política de assistência social vem tentando conquistar o seu espaço enquanto política pública. O contato com as legislações (CF e LOAS) e normativas posteriores permitiram compreender que muito se tem avançado em termos de assistência social como direito social público. O SUAS apresenta um arranjo bem estruturado, quem em que pese encontre limites para institucionalização, vem conseguindo delimitar seu espaço, seus usuários e suas ações.

Como exemplo de limitação destaca-se a prestação de serviços socioassistenciais pelas entidades beneficentes, que embora prevista na NOB/SUAS, como integrante da gestão compartilhada, pode incorrer no uso de termos, nomenclaturas e até mesmo de ações socioassistenciais que remotam ao conservadorismo, à caridade e à benemerência.

Outro ponto que tende a limitar as potencialidades das políticas sociais como um todo é a dinamicidade do capital e constante disputa pelo fundo público. O comportamento orçamentário das políticas sociais tem sido afetado principalmente nos momentos de priorização das políticas econômicas. Exemplo disso foi a ofensiva neoliberal dos anos 90 e a LRF que permeiam o século XXI. Esses momentos refletem de forma mais expressiva nas políticas sociais que não são vinculadas, ou seja, àquelas que não possuem gasto mínimo obrigatório, como é o caso da assistência social.

Na assistência social, o princípio da descentralização político administrativa, evidenciado na CF e LOAS de 93, foi retomado na NOB/SUAS. Esta descentralização deveria ir além de ações compartilhadas entre os entes da federação, perpassando de maneira expressiva pela esfera financeira, uma vez que se estabelece o cofinanciamento. Mas percebe-se, no período estudado nessa monografia 2004 a 2012, que os gastos orçamentários não apresentam evolução em todos os entes da federação.

Não se pode deixar de destacar também as conquistas no que se refere ao financiamento da função assistência social, tais como: o reconhecimento dessa política

como peça orçamentária e a alteração da forma de repasse de modelo conveniente para transferências automáticas (repasse fundo a fundo).

Em termos de execução orçamentária o cofinanciamento não vem acontecendo de forma a subsidiar a estruturação e aprimoramento do SUAS, pois em que pese a destinação financeira da União ser expressiva, ela não se refere à participação no custeio dos serviços socioassistenciais, mas sim aos repasses de benefícios. Esse fator tende a não colaborar para a implementação do SUAS uma vez que tem ficado a cargo dos municípios o custeio e execução de serviços, programas e projetos socioassistenciais.

Sendo assim a hipótese levantada foi confirmada, pois percebe-se que a União apenas tem ditado as regras, por meio dos instrumentos deliberativos, como o CNAS, ficando a cargo dos municípios a maior responsabilidade de estruturar o SUAS, bem como, fazer a gestão dos resultados, uma vez que são pressionados por acompanhamentos de desenvolvimento da Gestão e são também condicionados à níveis e cofinanciamento conforme desempenho. Ou seja, apresenta-se, pois no federalismo brasileiro do século XXI, no âmbito do SUAS, um Estado totalmente gerencial.

## 6- REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. *Balanço do neoliberalismo*. In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.)

AFFONSO, R.; SILVA, P.L.B. *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, 1996.

ALMEIDA, M.H.T. *de Federalismo e políticas sociais*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.28, n.10, p.88-108, 1995.

ANASTASIA, Fátima. *Federação e relações intergovernamentais*. Sistema político brasileiro: uma introdução. São Paulo. UNESP, 2007.

ARRETCHE, Marta. *Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?* vol.53 no.3 Rio de Janeiro 2010

BEHRING, Elaine. BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: notas sobre o presente e o futuro*. et al. (Orgs). Política social: alternativas ao neoliberalismo. Brasília: UnB, Programa de pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004, p. 161-180.

\_\_\_\_\_. Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social e método*. Política Social: fundamentos e história. São Paulo. Cortez, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. *Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia*. Revista Serviço Social e Sociedade nº 87. Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. Ivanete. *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003. Capítulo 1- item 1.1 “Assistência social e trabalho: uma antiga tensão”, p, 41-58. Item 1.2 “Assistência Social na Seguridade Social: uma Unidade de Contrários”, p. 59-76.

\_\_\_\_\_. Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho. Paradoxo na construção das políticas de previdência e Assistência social no Brasil*. Brasília: Letras Livres, 2006. Capítulo IV- A Caminho da Nova democracia: as estratégias da Nova República p. 99-146.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica 2005.

Disponível em: <http://www.mds.gov.br/institucional/fundo-nacional-de-assistencia-social-fnas>

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília, nov. 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica (NOB / SUAS). Brasília, jul. 2005.

CASTRO, Ieda Maria Nobre de. *Pacto Federativo e Financiamento da assistência social: as implicações da regulação do SUAS sobre os orçamentos municipais*. Revista Temporalis ano 12, n.23, p.69-96, jan./jun. 2012, Brasília (DF).

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Konrad Adenauer, 1998.

\_\_\_\_\_. Valeriano. *Federalismo. Federação e relações intergovernamentais*. Sistema político brasileiro: uma introdução. São Paulo. UNESP, 2007.

COUTO, Berenice Rojas. YASBE, Maria Carmelita, RAICHELIS, Raquel. *A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos*. In: O Sistema Único da Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. Berenice Rojas. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 139- 177.

\_\_\_\_\_. Berenice Rojas. *O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão*. In MDS. *Concepção e gestão de proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: UNESCO, 2009, p. 205- 218.

Consulta à Constituição Federal de 1988. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Estado e Federalismo no Brasil e Descentralização da Educação. Federalismo político e educacional*. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. *Políticas Públicas e Gestão da Educação. Polêmicas, Fundamentos e Análises*. Brasília: Liber, 2007, p. 133 a 129.

DIONEER, Christian Laville Jean. *A construção do saber: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas*. Tradução de Heloísa Monteiro e Francisco Settineri Belo Horizonte. UFMG, 1999.

DELGADO, Guilherme, JACCOUD, Luciana, NOGUEIRA, Roberto. *Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania. Políticas Sociais: Acompanhamentos e Análises*. Brasília, IPEA, nº 17, Volume 1, 2008, p. 17-40.

FALEIROS, Vicente de Paula. *Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil*. In: *Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 3*. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

FREITAS, Nathalia. *A materialização do SUAS no DF: o Estado garantido a primazia do setor privado*. Brasília, 2011. Dissertação (mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília.

GONÇALVES, Reinaldo. *Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado*. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 637-671, out./dez. 2012

JACCOUD, Luciana. *Entre a pobreza e a cidadania: a política pública de assistência social no pós- 1988*. In: VAZ, Flavio; MUSSE, Juliano; SANTOS, Rodolfo (Coords.) 20 Anos da Constituição Cidadã: avanços e desafios da seguridade social. Brasília: ANFIP, 2008, p. 255- 266.

INESC, *Orçamento*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, n. 124.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *Política Fiscal: mudanças e perspectivas*. Política Econômica em Foco. Nov 2005/ Abr 2006. Boletim semestral do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica do Instituto de Economia da Unicamp.

MDS. *Norma operacional básica (NOB/SUAS)*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

\_\_\_\_\_. *Política nacional de assistência social*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

MIRANDA, Sérgio. *A verdadeira face da lei de responsabilidade fiscal*. Bom imperialismo, desastre para os povos. Sob a hegemonia dos Estados Unidos, o capitalismo em sua fase neoliberal arrasta a humanidade para a barbárie. Revista Princípios nº 61 Maio/Junho/Julho de 2001.

MENEZES, Rafael; JUNIOR, Rudinei. *Regras fiscais no Brasil: a influência da LRF sobre as categorias de despesa dos municípios*. Planejamento e Políticas Públicas, IPEA, v. 29, p. 7-37, 2006.

MESQUITA, Ana; MARTINS, Raquel; CRUZ, Tânia. *Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social*. Brasília: IPEA, março de 2012. Texto para discussão nº 1.724.

MOTA, Ana. *A centralidade da assistência social na seguridade social brasileira nos anos 2000*. In: MOTA, Ana (org) O Mito da Assistência Social, ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 133-147.

O'CONNOR, James. *USA: a crise do Estado capitalista*; tradução de João Maia. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA de Fabrício Augusto. *Economia e Finanças Públicas no Brasil: um guia de leitura*. Editora HUCITEC. São Paulo, 2009;

PAIVA, Beatriz. *O SUAS e os direitos sócio- assistenciais: a universalização da seguridade social em debate*. Serviço Social & Sociedade, n ° 87 p. 5- 24, São Paulo, Cortez, 2006.

PEREIRA, José Matias. *Finanças públicas: política orçamentária no Brasil*. 4<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PISCITELLI, Roberto; TIMBÓ, Maria; ROSA, Maria. *Contabilidade pública*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. 4.ed. São Paulo, Editora Cortez, 2007.

RESENDE, Amaury José; PEREIRA, Carlos Alberto; ALENCAR, Roberto Carvalho. *Contabilidade Tributária. Entendendo a Lógica dos Tributos e seus reflexos sobre os resultados das Empresas*. São Paulo. Editora Atlas. Caps. 2 e 3. P. 22 a 66. São Paulo, 2010.

SALVADOR, Evilásio. *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*. Editora Cortez São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_. Evilásio. *Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais no Brasil*. In Revista Serviço Social, v. 14, n. 2, p- 04- 22. Jan/ Jun, Londrina, 2012.

\_\_\_\_\_. Evilasio. *Orçamento da assistência social entre benefícios e serviços*. In: Flávio Tonelli Vaz; Floriano José Martins. (Org.). *Orçamento e Políticas Públicas: condicionantes e externalidades*. Orçamento e Políticas Públicas: condicionantes e externalidades. Brasília: ANFIP, 2011, p. 199-222.

\_\_\_\_\_. Evilasio; TEIXEIRA, Sandra. . *Implicações da Crise no Financiamento e no Controle Democrático das Políticas Sociais*. In: XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS), 2012, Juiz de Fora. *Serviço Social, acumulação capitalista e Lutas Sociais: o desenvolvimento em Questão*. Brasília: ABEPSS, 2012. v. 1. p. 25-35.

SANTOS, Wanderley. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 2<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Campus: 1987. Cap. 4 “Do Laissez-faire repressivo a cidadania em recesso”, p. 64-75.

SILVA, Sheyla Suely de Souza. *As contradições da Assistência Social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital*. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 113, p. 86-105, jan./mar. 2013.

SIMÕES, Carlos. *Curso de direito do serviço social*. São Paulo: Cortez, 2011. Parte IV (itens selecionados), p. 299-305; p. 310-370.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. ANTINARELI, Cassia Pacheco Gouvea. PAULA, Carla Alves de. SILVA, Wesley Helker Felício. *Política de assistência social no contexto neoliberal: desafios da implementação do SUAS*.in MOLJO, Cazida; DURIGUETA,

Maria. Sistema Único de Assistência Social. Organizações da sociedade civil e serviço social. Juiz de Fora, editora, UFJF, 2012.

STEIN, Rosa Helena. *A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias: revisão teórica e conceitual*. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 54, jul, 1997.

\_\_\_\_\_. Rosa Helena. *A descentralização político - administrativa na Assistência Social*." Serviço Social e Sociedade. São Paulo : Cortez, v. 20, n. 59, março, 1999.

TAVARES, Gisele de Cássia. *O orçamento como instrumento de gestão, financiamento e controle da Política de Assistência Social*. in Textos para V Conferência Nacional de Assistência Social. SUAS Plano 10. Estratégias e metas para a implementação da política de assistência social. Ministério do desenvolvimento social e combate a fome. Brasília, dezembro de 2005.

TOLEDO, Sabrina Navarro. Implementação do SUAS: *um estudo sobre as particularidades de Juiz de Fora*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2010.

YASBEC, Maria Carmelita. *Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS*. Caderno SUAS. Vol.1. Desafios para a gestão do SUAS. Brasília 2008.

Portal do MDS

<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/financiamento>

LOA DESPESA EXECUÇÃO. Portal do orçamento. Disponível em:

<http://www8a.senado.gov.br/InfoViewApp/listing/main.do?appKind=InfoView&service=%2FInfoViewApp%2Fcommon%2FappService.do&loc=pt>

Balanco do Setor Público Nacional in Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Contabilidade Pública. Principais Demonstrativos. Relatórios. Disponível em:

<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/contabilidade-publica/principais-publicacoes/relatorios>

Entrevista Eduardo Fagnani: disponível em

<http://www.politicasocial.net.br/index.php/salamidia/115-cebes-pacto-federativo.html>

## **7- ANEXO**

### **Responsabilidade dos entes**

**Art.12.** Constituem responsabilidades comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - organizar e coordenar o SUAS em seu âmbito, observando as deliberações e pactuações de suas respectivas instâncias;

II - estabelecer prioridades e metas visando à prevenção e ao enfrentamento da pobreza, da desigualdade, das vulnerabilidades e dos riscos sociais;

III - normatizar e regular a política de assistência social em cada esfera de governo, em consonância com as normas gerais da União;

IV - elaborar o Pacto de Aprimoramento do SUAS, contendo:

a) ações de estruturação e aperfeiçoamento do SUAS em seu âmbito;

b) planejamento e acompanhamento da gestão, organização e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;

V - garantir o comando único das ações do SUAS pelo órgão gestor da política de assistência social, conforme preconiza a LOAS;

VI - atender aos requisitos previstos no art. 30 e seu parágrafo único, da LOAS, com a efetiva instituição e funcionamento do:

a) conselho de assistência social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

b) fundo de assistência social constituído como unidade orçamentária e gestora, vinculado ao órgão gestor da assistência social, que também deverá ser o responsável pela sua ordenação de despesas, e com alocação de recursos financeiros próprios;

c) Plano de Assistência Social;

VII - prover a infraestrutura necessária ao funcionamento do conselho de assistência social, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive para as despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, no exercício de suas atribuições;

VIII - realizar, em conjunto com os conselhos de assistência social, as conferências de assistência social;

IX - estimular a mobilização e organização dos usuários e trabalhadores do SUAS para a participação nas instâncias de controle social da política de assistência social;

X - promover a participação da sociedade, especialmente dos usuários, na elaboração da política de assistência social;



- XI - instituir o planejamento contínuo e participativo no âmbito da política de assistência social;
- XII - assegurar recursos orçamentários e financeiros próprios para o financiamento dos serviços tipificados e benefícios assistenciais de sua competência, alocando-os no fundo de assistência social;
- XIII - garantir que a elaboração da peça orçamentária esteja de acordo com os Planos de Assistência Social e compromissos assumidos no Pacto de Aprimoramento do SUAS;
- XIV – dar publicidade ao dispêndio dos recursos públicos destinados à assistência social;
- XV - formular diretrizes e participar das definições sobre o financiamento e o orçamento da assistência social;
- XVI - garantir a integralidade da proteção socioassistencial à população, primando pela qualificação dos serviços do SUAS, exercendo essa responsabilidade de forma compartilhada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- XVII - garantir e organizar a oferta dos serviços socioassistenciais conforme Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais;
- XVIII – definir os serviços socioassistenciais de alto custo e as responsabilidades dos entes de financiamento e execução;
- XIX- estruturar, implantar e implementar a Vigilância Socioassistencial;
- XX - definir os fluxos de referência e contra referência do atendimento nos serviços socioassistenciais, com respeito às diversidades em todas as suas formas de modo a garantir a atenção igualitária.
- XXI – aprimorar a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único;
- XXII – gerir, de forma integrada, os serviços, benefícios e programas de transferência de renda de sua competência;
- XXIII - regulamentar os benefícios eventuais em consonância com as deliberações do CNAS;
- XXIV - implementar os protocolos pactuados na CIT;
- XV - promover a articulação intersetorial do SUAS com as demais políticas públicas e o sistema de garantia de direitos;
- XXVI - desenvolver, participar e apoiar a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos relacionados à política de assistência social, em especial para fundamentar a análise de situações de vulnerabilidade e risco dos territórios e o equacionamento da oferta de serviços em conformidade com a tipificação nacional;

XXVII - implantar sistema de informação, acompanhamento, monitoramento e avaliação para promover o aprimoramento, qualificação e integração contínuos dos serviços da rede socioassistencial, conforme Pacto de Aprimoramento do SUAS e Plano de Assistência Social;

XXVIII - manter atualizado o conjunto de aplicativos do Sistema de Informação do Sistema Único de Assistência Social – Rede SUAS;

XXIX - definir, em seu nível de competência, os indicadores necessários ao processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação;

XXX - elaborar, implantar e executar a política de recursos humanos, de acordo com a NOB/RH - SUAS;

XXXI - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente;

XXXII - instituir e garantir capacitação para gestores, trabalhadores, dirigentes de entidades e organizações, usuários e conselheiros de assistência social;

XXXIII - criar ouvidoria do SUAS, preferencialmente com profissionais do quadro efetivo;

XXXIV - atender às ações socioassistenciais de caráter de emergência;

XXXV – assessorar e apoiar as entidades e organizações visando à adequação dos seus serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social às normas do SUAS.

## **Gestão Federal**

### **Responsabilidades da União:**

**Art. 13.** São responsabilidades da União:

I - responder pela concessão e manutenção do Benefício de Prestação Continuada - BPC definido no art. 203 da Constituição Federal;

II - coordenar a gestão do BPC, promovendo estratégias de articulação com os serviços, programas e projetos socioassistenciais e demais políticas setoriais;

III – regulamentar e cofinanciar, em âmbito nacional, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo, o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas e projetos de proteção social básica e especial, para prevenir e reverter situações de vulnerabilidade social e riscos;

IV - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para seu desenvolvimento;

V - garantir condições financeiras, materiais e estruturais para o efetivo funcionamento da CIT e do CNAS;

VI - regular o acesso às seguranças de proteção social, conforme estabelecem a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e esta NOB SUAS;

VII - definir as condições e o modo de acesso aos direitos socioassistenciais, visando à sua universalização;

VIII - propor diretrizes para a prestação dos serviços socioassistenciais, pactuá-las com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e submetê-las à aprovação do CNAS;

IX – orientar, acompanhar e monitorar a implementação dos serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente, objetivando a sua qualidade;

X - apoiar técnica e financeiramente os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na implementação dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, dos projetos de enfrentamento da pobreza e das ações socioassistenciais de caráter emergencial;

XI - coordenar e gerir a Rede SUAS;

XII – coordenar em nível nacional o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família;

XIII - apoiar técnica e financeiramente os Estados, e o Distrito Federal e Municípios na implantação da vigilância socioassistencial;

XIV - elaborar plano de apoio aos Estados e Distrito Federal com pendências e irregularidades junto ao SUAS, para cumprimento do plano de providências;

XV – coordenar e manter atualizado cadastro de entidades de assistência social, de que trata o inciso XI, do art. 19, da LOAS, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

XVI – decidir sobre a concessão e renovação da certificação de entidade beneficente de assistência social no âmbito da assistência social;

XVII – reconhecer as entidades e organizações integrantes da rede socioassistencial, por meio do vínculo SUAS;

XVIII – apoiar técnica e financeiramente as entidades de representação nacional dos secretários estaduais e municipais de assistência social;

XIX - normatizar o §3º do art. 6º- B da LOAS.

**Art. 14.** A União apoiará financeiramente o aprimoramento à gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, respectivamente, por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família – IGD PBF e do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social - IGDSUAS, para a utilização no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme definido no §2º, art. 8º da Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e no art. 12-A da Lei nº 8.742, de 1993.

## **Gestão Estadual**

### **Art. 15 Responsabilidades dos Estados:**

- I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, da LOAS, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS;
- II - cofinanciar, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo os serviços, programas, projetos e benefícios eventuais e o aprimoramento da gestão, em âmbito regional e local;
- III - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;
- IV - organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade, de acordo com o diagnóstico socioterritorial e os critérios pactuados na CIB e deliberados pelo CEAS;
- V - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em sua esfera de abrangência e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento;
- VI - garantir condições financeiras, materiais e estruturais para o funcionamento efetivo da CIB e do CEAS;
- VII - apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação e na organização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;
- VIII - apoiar técnica e financeiramente os Municípios para a implantação e gestão do SUAS, Cadastro Único e Programa Bolsa Família;
- IX - apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação da vigilância socioassistencial;
- X - municipalizar os serviços de proteção social básica executados diretamente pelos Estados, assegurando seu cofinanciamento, com exceção dos serviços socioassistenciais prestados no distrito estadual de Pernambuco, Fernando de Noronha, até que este seja emancipado;
- XI - coordenar o processo de definição dos fluxos de referência e contra referência dos serviços regionalizados, acordado com os Municípios e pactuado na CIB;
- XII - organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede socioassistencial nos âmbitos estadual e regional;
- XIII - instituir ações preventivas e proativas de acompanhamento aos Municípios no cumprimento das normativas do SUAS, para o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais pactuados nacionalmente;

XIV - participar dos mecanismos formais de cooperação intergovernamental que viabilizem técnica e financeiramente os serviços de referência regional, definindo as competências na gestão e no cofinanciamento, a serem pactuadas na CIB;

XV - elaborar plano de apoio aos Municípios com pendências e irregularidades junto ao SUAS, para cumprimento do plano de providências acordado nas respectivas instâncias de pactuação e deliberação;

XVI - elaborar e cumprir o plano de providências, no caso de pendências e irregularidades do Estado junto ao SUAS, aprovado no CEAS e pactuado na CIT;

XVII - prestar as informações necessárias para a União no acompanhamento da gestão estadual;

XVIII – zelar pela boa e regular execução dos recursos da União transferidos aos Estados, executados direta ou indiretamente por este, inclusive no que tange à prestação de contas;

XIX - aprimorar os equipamentos e serviços socioassistenciais, observando os indicadores de monitoramento e avaliação pactuados;

XX – alimentar o Censo do Sistema Único de Assistência Social – Censo SUAS;

XXI - instituir plano estadual de capacitação e educação permanente;

XXII - acompanhar o sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social, de que trata o inciso XI, do art. 19, da LOAS, em articulação com os Municípios de sua área de abrangência;

XXIII - apoiar técnica e financeiramente entidade de representação estadual dos secretários municipais de assistência social.

XXIV – normatizar, em seu âmbito, o financiamento integral dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social ofertados pelas entidades vinculadas ao SUAS, conforme §3º do art. 6º-B da LOAS e sua regulamentação em âmbito federal.

### **Gestão Distrital**

#### **Art. 16. Responsabilidades do Distrito Federal:**

I - destinar recursos financeiros para custeio dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, da LOAS, mediante critérios e prazos estabelecidos pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal - CASDF;

II - efetuar o pagamento do auxílio-natalidade e o auxílio-funeral;

III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;

IV - atender às ações socioassistenciais de caráter de emergência;

V - prestar os serviços socioassistenciais de que trata o art. 23, da LOAS;

- VI - cofinanciar o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas e projetos de assistência social em âmbito local;
- VII - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito;
- VIII - aprimorar os equipamentos e serviços socioassistenciais, observando os indicadores de monitoramento e avaliação pactuados;
- IX - organizar a oferta de serviços de forma territorializada, em áreas de maior vulnerabilidade e risco, de acordo com o diagnóstico socioterritorial, construindo arranjo institucional que permita envolver os Municípios da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE;
- X - organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede de serviços da proteção social básica e especial;
- XI - participar dos mecanismos formais de cooperação intergovernamental que viabilizem técnica e financeiramente os serviços de referência regional, definindo as competências na gestão e no cofinanciamento, a serem pactuadas na CIT;
- XII - realizar a gestão local do BPC, garantindo aos seus beneficiários e famílias o acesso aos serviços, programas e projetos da rede socioassistencial;
- XIII – alimentar o Censo SUAS;
- XIV - gerir, no âmbito do Distrito Federal, o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família, nos termos do §1º do art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004;
- XV - elaborar e cumprir o plano de providências, no caso de pendências e irregularidades junto ao SUAS, aprovado pelo CASDF e pactuado na CIT;
- XVI - prestar as informações necessárias para a União no acompanhamento da gestão do Distrito Federal;
- XVII - instituir plano de capacitação e educação permanente do Distrito Federal;
- XVIII – zelar pela boa e regular execução, direta ou indireta, dos recursos da União transferidos ao Distrito Federal, inclusive no que tange à prestação de contas;
- XIX - proceder o preenchimento do sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social de que trata o inciso XI do art. 19 da LOAS;
- XX - viabilizar estratégias e mecanismos de organização, reconhecendo o pertencimento das entidades de assistência social como integrantes da rede socioassistencial em âmbito local.

XXI – normatizar, em seu âmbito, o financiamento integral dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social ofertados pelas entidades vinculadas ao SUAS, conforme §3º do art. 6-B da LOAS e sua regulamentação em âmbito federal.

### **Gestão Municipal**

#### **Art. 17. Responsabilidades dos Municípios**

I - destinar recursos financeiros para custeio dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, da LOAS, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social - CMAS;

II - efetuar o pagamento do auxílio-natalidade e o auxílio-funeral;

III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;

IV - atender às ações socioassistenciais de caráter de emergência;

V - prestar os serviços socioassistenciais de que trata o art. 23, da LOAS;

VI - cofinanciar o aprimoramento da gestão e dos serviços, programas e projetos de assistência social, em âmbito local;

VII - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito;

VIII - aprimorar os equipamentos e serviços socioassistenciais, observando os indicadores de monitoramento e avaliação pactuados;

IX - organizar a oferta de serviços de forma territorializada, em áreas de maior vulnerabilidade e risco, de acordo com o diagnóstico socioterritorial;

X - organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede de serviços da proteção social básica e especial;

XI – alimentar o Censo SUAS;

XII - assumir as atribuições, no que lhe couber, no processo de municipalização dos serviços de proteção social básica;

XIII - participar dos mecanismos formais de cooperação intergovernamental que viabilizem técnica e financeiramente os serviços de referência regional, definindo as competências na gestão e no cofinanciamento, a serem pactuadas na CIB;

XIV - realizar a gestão local do BPC, garantindo aos seus beneficiários e famílias o acesso aos serviços, programas e projetos da rede socioassistencial;

XV - gerir, no âmbito municipal, o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família, nos termos do §1º do art. 8º da Lei nº 10.836 de 2004;

XVI - elaborar e cumprir o plano de providências, no caso de pendências e irregularidades do Município junto ao SUAS, aprovado pelo CMAS e pactuado na CIB;

XVII - prestar informações que subsidiem o acompanhamento estadual e federal da gestão municipal;

XVIII – zelar pela execução direta ou indireta dos recursos transferidos pela União e pelos Estados aos Municípios, inclusive no que tange a prestação de contas;

XIX - proceder o preenchimento do sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social de que trata o inciso XI do art. 19 da LOAS;

XX - viabilizar estratégias e mecanismos de organização para aferir o pertencimento à rede socioassistencial, em âmbito local, de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais ofertados pelas entidades e organizações de acordo com as normativas federais.

XXI – normatizar, em âmbito local, o financiamento integral dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social ofertados pelas entidades vinculadas ao SUAS, conforme §3º do art. 6º B da LOAS e sua regulamentação em âmbito federal.